

Zwischen Hoffen und Bangen: Zum Verhältnis von Autorität, Politisierung und Demokratisierung in internationalen Organisationen

Kreuder-Sonnen, Christian; Zangl, Bernhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kreuder-Sonnen, C., & Zangl, B. (2020). Zwischen Hoffen und Bangen: Zum Verhältnis von Autorität, Politisierung und Demokratisierung in internationalen Organisationen. *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 27(1), 5-36. <https://doi.org/10.5771/0946-7165-2020-1-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kreuder-Sonnen, Christian; Zangl, Bernhard

Article — Published Version

Zwischen Hoffen und Bangen: Zum Verhältnis von Autorität, Politisierung und Demokratisierung in internationalen Organisationen

Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB)

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Kreuder-Sonnen, Christian; Zangl, Bernhard (2020) : Zwischen Hoffen und Bangen: Zum Verhältnis von Autorität, Politisierung und Demokratisierung in internationalen Organisationen, Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB), ISSN 0946-7165, Nomos, Baden-Baden, Vol. 27, Iss. 1, pp. 5-36,
<http://dx.doi.org/10.5771/0946-7165-2020-1-5>

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/235216>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zwischen Hoffen und Bangen: Zum Verhältnis von Autorität, Politisierung und Demokratisierung in internationalen Organisationen

Das Standardnarrativ der Politisierungsliteratur sieht die Politisierung internationaler Organisationen (IOs) einerseits als Folge der wachsenden Autorität von IOs (Autoritäts-Politisierungs-Nexus) und besagt andererseits, dass sie die Demokratisierung von IOs begünstigt (Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus). Während wir dem Autoritäts-Politisierungs-Nexus zustimmen, sind wir hinsichtlich des Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus skeptisch. Wir argumentieren, dass sich aufgrund der mangelnden demokratischen Legitimation von IO-Autorität die Politisierung ihrer policies zumeist auch in eine Politisierung ihrer polity übersetzt. Diese bringt in den beteiligten Gesellschaften sowohl kosmopolitische als auch kommunitaristische Demokratisierungsforderungen mit sich. Dabei besitzen allerdings – und dies ist unser Hauptargument – kommunitaristische gegenüber kosmopolitischen Forderungen einen systematischen Mobilisierungsvorteil. Aufgrund des damit gleichsam anwachsenden constraining dissensus sehen sich politische EntscheidungsträgerInnen, die die Autorität von IOs stützen wollen, zunehmend zu Autoritätstransfers durch nicht-demokratische Hintertüren veranlasst, welche die kommunitaristische Kritik an der Autorität von IOs bestätigen und weiter befördern. Es setzt ein Teufelskreis ein, der kurz- und mittelfristig eine Entdemokratisierung von IOs bewirkt, welche sich langfristig sogar in eine Renationalisierung ihrer Autorität übersetzen kann.

1. Autorität, Politisierung und Demokratie in internationalen Organisationen

Die von Michael Zürn¹ maßgeblich geprägte Literatur zur Politisierung internationaler Institutionen behauptet typischerweise einen Autoritäts-Politisierungs-Nexus und einen Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus. Der Autoritäts-Politisierungs-Nexus besagt, dass die wachsende Autorität internationaler Organisationen (IOs) im Allgemeinen und der Europäischen Union (EU) im Besonderen zu deren verstärkter Politisierung beiträgt (Zürn et al. 2012; Zürn/Ecker-Ehrhardt 2013; Zürn 2018; Kriesi et al. 2006; Hooghe/Marks 2009; Grande/Hutter 2016; Rixen/Zangl 2012). Je mehr IOs kollektiv verbindliche Entscheidungen treffen und je tiefer sie damit in die Mitgliedstaaten eingreifen, desto mehr werden sie politisiert, d.h. sie

1 Dieser Aufsatz wurde anlässlich des 60. Geburtstags von Michael Zürn verfasst. Eine frühere Version wurde beim Workshop „Die Zukunft des globalen Regierens. Zum Wandel internationaler Autorität im 21. Jahrhundert“ im Mai 2019 in Tutzing vorgestellt. Für wertvolle Kritik und Hinweise danken wir zwei anonymen GutachterInnen, den TeilnehmerInnen des Workshops, insbesondere Julia Fuß, Cédric Koch und natürlich Michael Zürn.

werden zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen. Der Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus besagt darüber hinaus, dass die Politisierung von IOs für diese grundsätzlich Demokratie-förderliche Effekte hat (siehe insbesondere Zürn 2014; Risse 2010). Denn durch die Politisierung entstehe ein transnationaler Diskursraum, der für demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaates unerlässlich ist und den Legitimationsdruck schaffe, der IOs dazu anhält, schrittweise demokratische Verfahren einzuführen (vgl. Tallberg et al. 2013; Tallberg/Zürn 2019). Im Ergebnis wird also nahegelegt, dass der wachsenden Autorität von IOs durch ihre Politisierung zeitversetzt eine Demokratisierung nachfolgen wird (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Das Standardnarrativ der Politisierungsforschung



Gemäß den Erwartungen des Standardnarrativs müssten die Voraussetzungen für eine Demokratisierung internationaler Organisationen heute besonders gut sein. Das Ausmaß an politischer Autorität, das in IOs durch Mehrheitsentscheidungen in intergouvernementalen Gremien *gepoolt* wird bzw. das IOs durch Übertragung an supranationale Organe *delegiert* wurde, ist auf einem historischen Höchststand (Hooghe et al. 2017; Zürn et al. 2017). Gleichsam, und in Übereinstimmung mit dem ersten Nexus, ist der Grad der Politisierung internationaler Organisationen in den vergangenen drei Jahrzehnten stark gewachsen (Zürn et al. 2012; Ecker-Ehrhardt 2018). Besonders autoritative IOs wie die Welthandelsorganisation (WTO), der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNSC) oder die EU, sind heute fortwährend Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen. Anstatt jedoch, wie vom zweiten Nexus erwartet, Prozesse der Demokratisierung in IOs zu befördern, hat ihre Politisierung zuletzt vor allem zu nationalistischen Gegenbewegungen geführt. Der gesellschaftliche Rückhalt für die Abgabe nationaler Autorität an IOs schwindet (Bearce/Jolliff Scott 2019) und es kommt zu einer schleichenden Rücknahme von IO Autorität. Staaten ziehen sich aus internationalen Organisationen zurück und blockieren oder missachten ihr Regieren. Und dort, wo es zu weiteren Autori-

tätstransfers an IOs kommt, führen diese nur selten zu mehr Demokratie, sondern werden auf demokratisch fragwürdige Weise, beispielsweise als Notstandsmaßnahmen zur Bewältigung von Krisen, ins Werk gesetzt (Kreuder-Sonnen/Zangl 2015; Kreuder-Sonnen 2019). Im Ergebnis sehen wir eine internationale Institutionenordnung, die zwar hoch politisiert ist, die damit verbundene Erwartung einer demokratischen Konsolidierung jedoch nicht zu erfüllen scheint. Wie ist diese Abweichung vom Standardnarrativ der Politisierungsliteratur zu erklären?

Wir stimmen mit dem Standardnarrativ insofern völlig überein, als auch wir von der theoretischen Konsistenz sowohl des Autoritäts-Politisierungs- als auch des Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus überzeugt sind. Mehr noch: Beide Nexus scheinen zentral, um wichtige Aspekte der politischen Entwicklung internationaler Organisationen in den letzten vier bis fünf Jahrzehnten zu verstehen. Der Autoritäts-Politisierung-Nexus macht z.B. verständlich, warum in fast allen westlichen Staaten IO- bzw. EU-kritische Parteien und Bewegungen entstanden sind und deren politische Systeme somit neben der traditionellen Konfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit eine neue Konfliktlinie zwischen Kosmopoliten und Kommunitaristen entwickelt haben (Hooghe et al. 2002; Kriesi et al. 2006; Wilde et al. 2019). Und der Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus erklärt, warum sich, in Reaktion auf ihre Politisierung, zahlreiche IOs einschließlich der EU bemühen, ihre traditionell technokratische Legitimation durch eine eher demokratische Legitimation zu ergänzen (Rittberger/Schimmelfennig 2006; Tallberg et al. 2013; Rauh/Zürn 2019). Das Standardnarrativ der Politisierungsliteratur hilft uns mithin, zentrale gesellschaftliche Entwicklungen besser zu verstehen.

Trotzdem erscheint uns das so charakterisierte Standardnarrativ der Politisierungsliteratur zu einfach. Es kann weder die fortwährend mangelhafte Demokratisierung von IOs noch den sich jüngst andeutenden Autoritätsverlust von IOs hinreichend erklären. Aus unserer Sicht übersieht es, dass unterschiedliche Arten der Legitimation von IO-Autorität (demokratisch vs. nicht-demokratisch), unterschiedliche Arten der Politisierung (policy vs. polity) hervorrufen, welche ihrerseits unterschiedliche Konsequenzen für die Demokratisierung von IOs (befördernde vs. behindernde) haben. Im Kern argumentieren wir, dass die Polity-Politisierung nicht-demokratischer IO-Autorität mit gehobener Wahrscheinlichkeit nicht zu ihrer Demokratisierung beiträgt, sondern viel eher entweder zu einer Renationalisierung von IO-Autorität führt oder zu ihrer undemokratischen Erweiterung. Grundlage dieses Arguments ist die Überlegung, dass Polity-Politisierung von IOs in den beteiligten Gesellschaften entweder kosmopolitische oder kommunitaristische Forderungen hervorbringen wird. Während das Standardnarrativ annehmen würde, dass sich die kosmopolitischen Forderungen nach einer demokratischen Konsolidierung internationaler Autorität durchsetzen müssten, betonen wir hingegen, dass die Kommunitaristen gegenüber den Kosmopoliten einen systematischen Mobilisierungsvorteil haben. Dieser führt dazu, dass die Chancen der Demokratisierung von IOs gering, die Risiken einer politischen Blockade oder gar Renationalisierung hingegen hoch sind. Im Kontext des sich so verfestigenden *constraining dissensus* (Hooghe/Marks 2009) werden politische (nationale und supranationale) EntscheidungsträgerInnen,

die IOs unterstützen wollen, dazu verleitet, weitere Autoritätstransfers auf undemokratischen Wegen zu vollziehen. Im Ergebnis überbetont das Standardnarrativ unserer Ansicht nach deshalb nicht nur die Chancen der Politisierung für eine Demokratisierung von IOs, sondern übersieht zudem auch die Gefahr einer dynamischen *Autokratisierung* von IO-Autorität, die von ihrer Politisierung ausgehen kann (Kreuder-Sonnen 2018a).

Im Folgenden entfalten wir dieses Argument zunächst theoretisch in vier Schritten, um es im Anschluss am Beispiel der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in der Eurokrise empirisch zu illustrieren. Sodann diskutieren wir die Reichweite unseres Arguments, also seine Übertragbarkeit von der EU auf andere IOs. Zum Schluss gehen wir auf seine politischen Implikationen ein und fordern, dass die Internationalisierung politischer Autorität und ihre Demokratisierung nicht länger zeitversetzt erfolgen dürfen, sondern zeitgleich erfolgen müssen.

2. Theorie: Eine Modifizierung des Standardnarrativs

Die Politisierungsliteratur behauptet weithin einen Nexus zwischen wachsender IO-Autorität und ihrer Politisierung einerseits und andererseits einen Nexus zwischen der Politisierung von IO-Autorität und ihrer Demokratisierung (Abbildung 1). Im Folgenden setzen wir uns in insgesamt vier argumentativen Schritten mit diesem Standardnarrativ kritisch auseinander. Wir argumentieren, dass eine Modifizierung des Autoritäts-Politisierungs-Nexus weitreichende Folgen für den Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus hat (Abbildung 2).

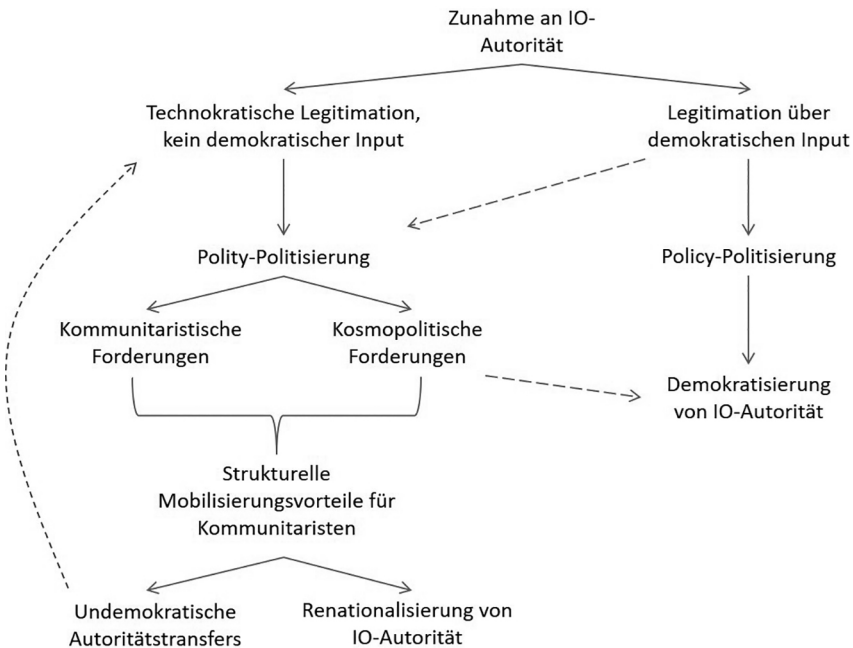
Schritt 1: Legitimation und Politisierung

Der Autoritäts-Politisierungs-Nexus des Standardnarrativs der Politisierungsliteratur besagt, dass mit der Zunahme ihrer Autorität IOs vermehrt zum Gegenstand von Politisierung werden.² Dabei wird Politisierung verstanden als ein Prozess, bei dem Themen in die Öffentlichkeit getragen und dort von einer wachsenden Zahl von AkteurInnen zunehmend kontrovers diskutiert werden (Grande/Hutter 2016: 31; Wilde et al. 2016; Wilde/Zürn 2012; Zürn 2018: 140; Rauh 2016). Die Politisierung

2 Dabei wird politische Autorität verstanden als die anerkannte Kompetenz, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu treffen, die auch gegen die Interessen einzelner Gemeinschaftsmitglieder gerichtet sein können (Zürn et al. 2012; Zürn 2018). Damit liegt das Hauptaugenmerk auf IO-Kompetenzen, deren Ausübung, anders als in rein intergouvernementalen Arrangements, nicht von jedem Mitgliedstaat zu jeder Zeit verhindert werden kann. Institutionelle Vorrichtungen, die derlei supranationale Elemente von Autorität in IOs einschreiben, sind vor allem Mehrheitsentscheidungen in Mitgliedsstaatsorganen (das sogenannte *pooling*) und die Übertragung von Hoheitsaufgaben auf IO-Bürokratien (die sogenannte *delegation*) (Hooghe/Marks 2015). Je nachdem wie ausgeprägt diese Kompetenzen sind, wird IOs viel oder wenig (oder keine) politische Autorität zugeschrieben (Hooghe et al. 2017; Zürn et al. 2017).

nimmt zu, weil – so die Annahme – IOs mit ihrem Autoritätszuwachs immer tiefer und damit immer spürbarer in die beteiligten Gesellschaften eingreifen können. Diesen Eingriffen ausgesetzt, werden die Entscheidungen von IOs dort nicht mehr nur einfach ignoriert oder akzeptiert, sondern vielmehr immer häufiger zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Ein Prozess, der vor allem dann besonders stark ist, wenn die politischen Eingriffe von IOs nicht über ausreichende demokratische oder rechtstaatliche Legitimitätsquellen verfügen.

Abbildung 2: Eine Modifizierung des Standardnarrativs



Wir stimmen den Überlegungen zum Autoritäts-Politisierungs-Nexus der Politisierungsliteratur vollkommen zu. Allerdings übersehen VertreterInnen des Standardnarrativs an dieser Stelle häufig, dass unterschiedliche Legitimationsformen internationaler Autorität typischerweise zu ganz unterschiedlichen Formen der Politisierung führen. Die Hauptfrage ist dabei, ob und inwieweit die politische Autorität von IOs institutionell durch demokratische Verfahren (Input) legitimiert ist. Hier steht unseres Erachtens nämlich zu vermuten, dass demokratisch legitime IOs vor allem mit *Policy*-Politisierung zu rechnen haben, während IOs, die ihre Autorität vor allem technokratisch über den Output legitimieren, sich oft viel grundlegende-

rer *Polity*-Politisierung ausgesetzt sehen.³ Während *Policy*-Politisierung kontroverse öffentliche Diskussionen über substantielle Politikinhalte beschreibt, meint *Polity*-Politisierung das Ringen um die Autorität der Institutionen selbst, in denen über derlei substantielle Politiken entschieden wird (vgl. Bartolini 2005: 310). Wird also öffentlich über die richtige internationale Handelspolitik gestritten, die die WTO umsetzen sollte, haben wir es mit *Policy*-Politisierung zu tun. Wird hingegen bestritten, dass die WTO überhaupt die Kompetenz haben sollte, über internationale Handelsfragen zu entscheiden, haben wir es mit *Polity*-Politisierung zu tun.

Die Legitimationsformen politischer Autorität hängen deshalb mit diesen Spielarten der Politisierung zusammen, weil sie der Öffentlichkeit unterschiedliche Anreizstrukturen bieten. Politisierung beginnt so gut wie immer mit Auseinandersetzungen über substantielle Politiken und nur selten mit Diskussionen über die Autorität der Institutionen, die diese Politiken machen. Es ist die Unzufriedenheit von BürgerInnen mit konkreten Entscheidungen oder Bedingungen, die IOs zugeschrieben werden, welche sie in die politische Debatte eintreten lassen. Die Frage ist jedoch, ob und wie ihre Unzufriedenheit mit bestehenden Politiken in der politischen Ordnung der betreffenden IO aufgegriffen und kanalisiert wird. IOs mit demokratisch legitimer Autorität stellen den BürgerInnen institutionalisierte Beteiligungskanäle bereit, um ihre Unzufriedenheit zu äußern und – etwa durch Wahlen, Petitionen, Konsultationen etc. – gegebenenfalls eine Veränderung der Politik zu bewirken. Ihre Unzufriedenheit wird so prozedural kanalisiert. Fehlt IO-Autorität hingegen die demokratische Legitimation, ist bei Unzufriedenheit mit einzelnen Politiken die Aussicht der BürgerInnen, alternative Politiken durchsetzen zu können, deutlich geringer. Es fehlen ihnen die institutionalisierten Beteiligungskanäle, die demokratische Institutionen auszeichnen.⁴ Eine solche mangelnde Bestreitbarkeit politischer Entscheidungen bedeutet für die betroffenen BürgerInnen eine Frustrationserfahrung mit der politischen Ordnung, die sie in der Konsequenz dazu verleitet, diese Ordnung selbst in den Mittelpunkt der Kritik zu rücken (Kreuder-Sonnen/Rittberger 2018). *Policy*-Politisierung übersetzt sich in nicht-demokratischen IOs daher häufig in *Polity*-Politisierung (vgl. Mair 2007). Praktisch wird dann beispielsweise nicht mehr nur eine veränderte internationale Handelspolitik gefordert, sondern auch institutionelle Reformen etwa der WTO, die den BürgerInnen mehr Einfluss bei den Entscheidungen über derartige Politiken versprechen.

3 Für die Unterscheidung zwischen *Policy*- und *Polity*-Politisierung siehe auch Wilde/Trenz 2012; Braun et al. 2016.

4 Danach wird eine IO also nicht bereits dadurch demokratisch oder demokratie-ähnlich, dass sie allen ihren Mitgliedstaaten dieselbe institutionelle Repräsentation bietet; vielmehr sind IOs dann demokratisch oder demokratie-ähnlich, wenn sie auch nicht-staatlichen RegelungsadressatInnen – und im Idealfall dem einzelnen Bürger bzw. der einzelnen Bürgerin – institutionell gesicherte Beteiligungsmöglichkeiten bieten. Demokratische Verfahren in IOs zielen dementsprechend etwa darauf ab, Stakeholder-Beteiligung zu ermöglichen, gesellschaftliche Repräsentation sicherzustellen und transparente Entscheidungsprozesse zu fördern, in denen EntscheidungsträgerInnen ihre Entscheidungen öffentlich rechtfertigen müssen (vgl. z.B. Nanz/Steffek 2004).

Diese Übersetzung von Policy-Politisierung in die fundamentalere Polity-Politisierung ist bei internationalen Autoritäten – also IOs – nochmals erheblich wahrscheinlicher als bei nationalen Autoritäten. Denn zum einen leiden IOs – und das Regieren jenseits des Nationalstaates ganz allgemein – an erheblichen Demokratiedefiziten (Zürn 1998: 232-245). In den meisten IOs fehlt es an den repräsentativen oder deliberativen Verfahren, die eine demokratische oder zumindest demokratieähnliche Beteiligung der BürgerInnen an der internationalen Autoritätsausübung garantieren. Und zum anderen genießt die Autorität von IOs im Allgemeinen weniger unhinterfragte Anerkennung als beispielsweise nationalstaatliche Autorität. Wenn nationale Autoritäten Autositze scheinbar falsch normieren, dann werden diese Regelungen kritisiert, nicht aber gleich Reformen der nationalen Autorität gefordert. Wenn hingegen die EU Autositze scheinbar falsch reguliert, dann werden oftmals nicht nur diese Regelungen kritisiert, sondern auch der Umstand, dass die EU solche Regelungen überhaupt festlegen darf. Jenseits der Policy-Politisierung ist also mit der wachsenden Autorität von IOs zumeist auch mit mehr Polity-Politisierung zu rechnen.

Schritt 2: Demokratieförderliche und demokratiehinderliche Politisierung

Das Standardnarrativ der Politisierungsliteratur behauptet jenseits des Autoritäts-Politisierungs-Nexus zudem einen Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus. Danach wird die Politisierung von IOs grundsätzlich als förderlich für die Demokratisierung ihrer Autorität betrachtet. Dies beruht auf drei miteinander verbundenen Annahmen. Erstens führe die Politisierung internationaler Institutionen zu grenzübergreifender Kommunikation über politische Fragen, wodurch ein transnationaler Diskursraum entstehe und die Entwicklung eines transnationalen Gemeinschafts sinns begünstigt werde (z.B. Risse 2010, 2015; Zürn 2014). Sowohl eine geteilte Öffentlichkeit als auch eine gemeinschaftliche Identität werden als Voraussetzungen für die Entstehung eines *Demos* und damit für die Verwirklichung der Demokratie angesehen (Grimm 1995; Zürn 2000). Demnach erfüllt Politisierung zunächst eine notwendige, wenn auch keine hinreichende, Bedingung für die Demokratisierung von IOs (Rauh/Zürn 2014). Zweitens erhöhe sich durch die Politisierung ihrer Autorität aber auch der Legitimationsdruck auf IOs, welcher sie dazu anhalte, neben ihren Governance-Ergebnissen auch ihre Governance-Verfahren zu rechtfertigen (Dingwerth et al. 2019). Dies täten sie dann vornehmlich durch die Einführung demokratischer bzw. rechtsstaatlicher Verfahren, die zivilgesellschaftliche Beteiligung am globalen Regieren ermöglichen (vgl. Tallberg et al. 2013; Tallberg/Zürn 2019; Rauh/Zürn 2019). Drittens führe die Politisierung von IOs auch zu intensiver politischer Auseinandersetzung auf der Regierungsebene der Institutionen selbst. Hier erhöhe sich der Anteil sichtbarer bzw. hörbarer Debatten über politische Entscheidungen, wodurch sich deren demokratische Legitimität verbessere. So konstatiert etwa Vivien Schmidt (i.E. Schmidt 2020: Kap. 5): „[IO] level public de-

liberation and debate, however contentious, is in and of itself politically (input) legitimating.”

Wir stimmen dem Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus vor allem in Bezug auf Policy-Politisierung zu. Gerade in Institutionen, die bereits ein Minimum an demokratischer Legitimation aufweisen, kann Policy-Politisierung helfen, die demokratischen Strukturen weiter auszubauen. Denn durch die Politisierung substanzieller IO-Politiken werden bestehende quasi-demokratische bzw. quasi-rechtsstaatliche Verfahren mit Leben gefüllt. Die BürgerInnen nutzen die bestehenden Beteiligungsverfahren, um ihre Unzufriedenheit mit bestehenden Politiken auszudrücken und für einen Politikwandel zu werben. Je größer die Politisierung, desto größer der Druck auf die politischen EntscheidungsträgerInnen, sich mit den Forderungen aus der Öffentlichkeit auseinanderzusetzen. Wie Christian Rauh (2016) am Beispiel der Verbraucherschutzpolitik der EU-Kommission nachzeichnet, führte die wachsende Politisierung der Kommission in diesem Politikfeld zu einer größeren Responsivität der Institution gegenüber Bürgerinteressen. Auch eine aktuelle vergleichende Untersuchung von 15 europäischen Policy-Themen im Zeitraum 2010-2016 kommt zu dem Schluss, dass die Responsivität der EU stark vom Politisierungsniveau der einzelnen Themen abhängt (Bruycker 2019). Doch auch wenn IO-Autorität kaum oder gar nicht demokratisch legitimiert ist, kann Policy-Politisierung – bevor sie in Polity-Politisierung umschlägt – demokratieförderliche Effekte haben. Denn sie schafft bei den betreffenden IOs Anreize, die Unzufriedenheit der BürgerInnen durch demokratische oder zumindest demokratieähnliche Verfahren zu kanalisieren – möglicherweise genau weil sie einer grundsätzlicheren Auseinandersetzung über ihre Autorität (Polity-Politisierung) vorbeugen wollen. Und tatsächlich beobachten wir ja auch in zahlreichen IOs den Versuch, schrittweise Verfahren mit quasi-demokratischem Antlitz einzuführen, etwa indem sie für eine Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen geöffnet werden (Tallberg et al. 2013; Dingwerth et al. 2019).

Mit Blick auf die Polity-Politisierung erscheint uns der Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus allerdings deutlich problematischer. *Prima facie* sind die Demokratie-Effekte von Polity-Politisierung zumindest zweischneidig. Durch den Mangel an Einfluss auf die Entscheidungen nicht-demokratisch legitimierter IOs motiviert, bringt Polity-Politisierung zwar typischerweise gesellschaftliche Forderungen nach mehr Demokratie mit sich, diese können jedoch zwei ganz unterschiedliche Formen annehmen. Zum einen sind *kosmopolitische* Forderungen zu erwarten, die eine demokratische Konsolidierung internationaler Autorität auf IO-Ebene befürworten. Zum anderen sind jedoch auch *kommunitaristische* Forderungen zu erwarten, die eine Wiederherstellung demokratischer Kontrolle durch die Renationalisierung der auf IOs übertragenen Autorität verlangen (siehe auch Wilde et al. 2019). So sehen wir in Bezug auf die EU beispielsweise einerseits die Forderung, ihr Demokratiedefizit durch mehr transnationale Demokratie in einer voll ausgebildeten Europäischen Republik zu beheben (Guérot 2016). Andererseits gibt es ebenso Forderungen, wie etwa beim *Brexit*, Volkssouveränität durch Wiederherstellung der nationalen Souveränität zurückzuerlangen. Diese Konfliktstruktur der Polity-Politisierung

ist auch bei anderen autoritativen IOs erkennbar. So streiten die einen für eine Demokratisierung der Entscheidungsverfahren des UNSC (vgl. Binder/Heupel 2014), während die anderen, etwa VertreterInnen der amerikanischen *Tea Party*-Bewegung, dem Rat die Autorität entziehen wollen. Und während viele GlobalisierungskritikerInnen fordern, dass internationale Finanzinstitutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank demokratischer werden sollen, so richten sich die meisten GlobalisierungsgegnerInnen gegen deren internationale Autorität insgesamt.

Anders als das Standardnarrativ der Politisierungsforschung, gehen wir daher nicht umstandslos davon aus, dass Politisierung zu einer Demokratisierung der Autorität von IOs führt. Im Falle der – im Kontext internationaler Autorität wahrscheinlichen – Polity-Politisierung kann nur von demokratieförderlichen Effekten ausgegangen werden, wenn sich kosmopolitische gegenüber kommunitaristischen Forderungen durchzusetzen vermögen. Setzen sich hingegen kommunitaristische gegenüber kosmopolitischen Forderungen durch, so wird die Autorität von IOs nicht demokratisiert, sondern beschnitten. Zwar ist es theoretisch möglich, dass dadurch zumindest die Demokratie auf nationaler Ebene gestärkt wird. Doch auch dies scheint unter den gegebenen Bedingungen unwahrscheinlich – eine Vermutung, der wir im Schlussabschnitt weiter nachgehen. Für die Demokratieeffekte der Politisierung ist daher zentral, welche Forderungen sich durchsetzen können: kosmopolitische oder kommunitaristische.

Schritt 3: Der Mobilisierungsvorteil kommunitaristischer Polity-Politisierung

In der Diskussion des Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus nimmt das Standardnarrativ letztlich an, dass die kosmopolitischen gegenüber den kommunitaristischen Forderungen zumeist im Vorteil sein werden. Das Standardnarrativ erkennt also durchaus an, dass Polity-Politisierung insofern zweischneidig ist, als sie Forderungen nach einer Demokratisierung von IOs und Forderungen nach einer Renationalisierung von IO-Autorität hervorbringen kann (Hooghe/Marks 2009; Börzel/Risse 2018; Wilde et al. 2019). Es nimmt jedoch an, dass die politischen EntscheidungsträgerInnen, die bislang die Internationalisierung von Autorität vorangetrieben haben, eher die kosmopolitischen als die kommunitaristischen Forderungen unterstützen werden. Um die von ihnen gewünschte Autorität von IOs nicht zu gefährden, werden sie gemeinsam mit den KosmopolitInnen die Demokratisierung der Autorität von IOs durchsetzen, um so die Renationalisierung von IO-Autorität zu verhindern. Deshalb kommt es aus Sicht des Standardnarrativs letztlich nur darauf an, dass die politischen EntscheidungsträgerInnen in IOs Kurs halten (Zürn 2018: 144). Denn durch die Umsetzung kosmopolitischer Forderungen nach einer Demokratisierung von IOs wird den kommunitaristischen Forderungen nach einer Renationalisierung von IO-Autorität der Wind aus den Segeln genommen.

Diese Annahme des Standardnarrativs begründet den Kern unseres Dissens‘ mit dem Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus. Zwar nehmen auch wir an, dass sich

die politischen EntscheidungsträgerInnen in IOs kosmopolitischen Forderungen nach einer Demokratisierung von IOs öffnen werden. Wir nehmen aber auch an, dass diese EntscheidungsträgerInnen angesichts der wachsenden Polity-Politisierung diese Forderungen nach einer Demokratisierung von IOs immer weniger gegen die Forderungen nach einer Renationalisierung der Autorität von IOs durchsetzen können. Denn anders als vom Standardnarrativ angenommen, sind kosmopolitische Forderungen nach einer Demokratisierung von IOs nicht im Vorteil gegenüber kommunitaristischen Forderungen nach einer Renationalisierung von IO-Autorität. Wie das *Brexit*-Referendum 2016 in Großbritannien illustriert, liegt der Vorteil nicht bei den KosmopolitInnen, sondern, genau umgekehrt, bei den KommunitaristInnen.

Unser Kernargument ist, dass kommunitaristische Forderungen nach Renationalisierung von IO-Autorität gegenüber kosmopolitischen Forderungen nach einer Demokratisierung von IO-Autorität strukturelle Mobilisierungsvorteile genießen. Im Werben um gesellschaftliche Unterstützung haben es kommunitaristische Forderungen systematisch leichter als kosmopolitische. Dies hat aus unserer Sicht vor allem zwei miteinander verzahnte Gründe.

Erstens: Während die Forderung nach Renationalisierung von IO-Autorität unilateral – also von einem Staat allein – durchsetzbar erscheint (!), ist die Forderung nach Demokratisierung einer IO nur multilateral – also von allen Mitgliedstaaten zusammen – durchzusetzen. Dementsprechend können kommunitaristisch orientierte Parteien glaubhaft mit dem Versprechen einer Renationalisierung von IO-Autorität werben, während das Versprechen kosmopolitisch orientierter Parteien nach einer Demokratisierung von IOs von vornherein viel weniger glaubhaft erscheinen muss. Im Vokabular der Bewegungsforschung findet sich also eine politische Opportunitätsstruktur, die die Mobilisierungschancen einer Gruppe stärkt, während sie die einer anderen unterminiert (McAdam 1996). Wenn nämlich kosmopolitisch orientierte Parteien die Demokratisierung einer IO fordern, dann steht diese Forderung stets unter dem Vorbehalt, dass sie die notwendige Unterstützung der übrigen Mitgliedstaaten der betreffenden IO bekommen – ein gewichtiger Vorbehalt, der angesichts der damit verbundenen Konsensanforderungen oft kaum überwindbar erscheint. Wenn demgegenüber kommunitaristisch gesinnte Parteien eine Renationalisierung von IO-Autorität verlangen, dann steht dieses Ansinnen unter keinem solchen Vorbehalt. Denn für einen nationalen Rückzug ist die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten nicht notwendig. Und selbst wenn ein Austritt oftmals nicht einfach ist, so können zumindest weitere Autoritätsübertragungen unilateral verhindert werden. Damit können kommunitaristische im Gegensatz zu kosmopolitischen Parteien eine Lösung des Demokratiedefizits von IOs anbieten, welche die BürgerInnen tatsächlich auch für realisierbar halten – ein unschätzbarer Mobilisierungsvorteil.

Dies zeigt sich nicht zuletzt darin, dass sich in den meisten Demokratien, die Mitglieder von IOs mit wachsender Autorität sind, neben den etablierten, eher kosmopolitisch ausgerichteten Parteien, vermehrt kommunitaristisch orientierte nationalistische Parteien gebildet haben, die an Zulauf gewinnen. Die Autorität von IOs

kann sich somit in den meisten Demokratien nicht mehr auf den bislang geltenden *permissive consensus* verlassen, sondern ist einem *constraining dissensus* ausgesetzt (Hooghe/Marks 2009). Weitere Autoritätstransfers auf IOs werden somit in vielen Demokratien heute abgelehnt – ob in Referenden, Wahlen oder auf der Straße. Dieser *constraining dissensus* macht es den EntscheidungsträgerInnen, die gegenüber kosmopolitischen Forderungen aufgeschlossen sind, praktisch unmöglich eine Demokratisierung von IOs durchzusetzen (siehe auch Schmidt 2019; Zeitlin et al. 2019). Im Ergebnis verstärkt dies nochmals zusätzlich den ohnehin bestehenden strukturellen Mobilisierungsvorteil, den die KommunitaristInnen gegenüber den KosmopolitInnen genießen.⁵ So musste im Vorfeld des *Brexit*-Referendums in Großbritannien, angesichts des bereits bestehenden *constraining dissensus* in der EU, das Versprechen der *remain* Kampagne, für eine bessere und demokratischere EU kämpfen zu wollen, als utopisch erscheinen; die Versprechen der *leave* Kampagne erschienen trotz der später deutlich gewordenen Schwierigkeiten eines Austritts Großbritanniens aus der EU erheblich realistischer.

Zweitens: Einen weiteren Vorteil ziehen die KommunitaristInnen aus der Tatsache, dass nationale Identitäten viel tiefer verankert sind als transnationale. Bei der Frage, auf welcher Ebene politische Autorität angesiedelt sein sollte, spielt dieser Faktor eine erhebliche Rolle. Denn selbst demokratisch strukturierte IO-Autorität hat Verteilungskonsequenzen, deren Akzeptanz transnationale Solidarität voraussetzt. Kommunitaristische Mobilisierung gegen IOs zielt häufig darauf ab, die nationale Identität als durch internationale Autorität gefährdet darzustellen (Schliphak/Treib 2017). Damit trifft sie einen Nerv, dem die KosmopolitInnen wenig entgegenzusetzen haben. Selbst in der EU, der sowohl politisch als auch gesellschaftlich am meisten integrierten transnationalen Ordnung der Welt (Risse 2010; Hooghe et al. 2017), fehlt eine emotionale Bindung zur politischen Gemeinschaft, die auch nur annähernd an die der Nationalstaaten heranreichen würde (Polyakova/Fligstein 2016). Zudem scheint die vertiefte politische Integration in Europa gar dazu beizutragen, dass BürgerInnen noch mehr exklusiv oder primär nationale Identitäten ausbilden (Polyakova/Fligstein 2016). Damit fällt es den KosmopolitInnen äußerst schwer, für eine Demokratisierung internationaler Autorität zu werben, wenn diese gleichwohl die nationale Identität zu beschränken scheint. Auch dieser Aspekt des kommunitaristischen Mobilisierungsvorteils lässt sich anhand des *Brexits* illustrieren. Denn bekanntermaßen spielte das identitätspolitisch aufgeladene Thema der Migration eine enorme Rolle bei der *leave* Kampagne. Während das Problem der europäischen Binnenmigration freilich hochgespielt wurde, so diente doch die Bedrohung der nationalen Identität als Argument gegen den Verbleib selbst in einer demokratisch reformierten EU (Dennison/Geddes 2018). Die *remain* Kampa-

5 Hinzu kommt, dass – nicht zuletzt aufgrund des kommunitaristischen Mobilisierungsvorteils – in vielen wichtigen Staaten diejenigen EntscheidungsträgerInnen, die die Autoritätstransfers auf IOs lange unterstützt haben, inzwischen ihre politische Dominanz verloren haben. In den USA regieren nationalistische Populisten ebenso wie in Polen, Ungarn, Italien oder Brasilien. Sie treiben den Rückbau der Autorität von IOs voran und erschweren es den KosmopolitInnen weiter, IOs zu konsolidieren und zu demokratisieren.

gne vermochte es hingegen nicht, eine positive Identifizierung der BritInnen mit der EU zu konstruieren.

Insgesamt sind also aufgrund systematischer Mobilisierungsvorteile im Rahmen der Polity-Politisierung von IOs die Chancen, dass sich die kosmopolitischen Forderungen nach einer Demokratisierung von IOs gegenüber den kommunitaristischen Forderungen nach einer Renationalisierung von IO-Autorität durchsetzen, deutlich geringer als vom Standardnarrativ der Politisierungsliteratur unterstellt. Im Zuge der Polity-Politisierung verlieren auch nationale EntscheidungsträgerInnen, die bislang die Autoritätstransfers an IOs unterstützt haben, das Heft des Handelns aus der Hand.

Schritt 4: Autoritätstransfers durch die nicht-demokratische Hintertür

Das Standardnarrativ der Politisierungsliteratur betrachtet den Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus zwar nicht als Automatismus. Der Politisierung von IOs folgt nicht automatisch deren Demokratisierung. Trotzdem betont das Standardnarrativ, dass sich IOs, deren Demokratiedefizit politisiert wird, allenfalls kurz- und mittelfristig, nicht aber langfristig ihrer Demokratisierung entziehen können. Implizit wird also angenommen, dass über Zeit die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sich die kosmopolitischen gegenüber den kommunitaristischen Forderungen durchsetzen. Gerade weil sie den kommunitaristischen Forderungen nach einer Renationalisierung von IO-Autorität nicht nachgeben wollen, werden diejenigen EntscheidungsträgerInnen, die IOs bislang unterstützt haben, den kosmopolitischen Forderungen nach einer Demokratisierung von IOs zustimmen. Sie werden einsehen müssen, dass eine Strategie des Aussitzens nicht durchzuhalten ist (Wilde/Zürn 2012).

Wir argumentieren hingegen, dass über Zeit nicht die Wahrscheinlichkeit steigt, dass sich die kosmopolitischen Forderungen durchsetzen, sondern vielmehr die, dass kommunitaristische Forderungen umgesetzt werden. Diese Erwartung speist sich aus der Annahme, dass der durch kommunitaristische Polity-Politisierung wachsende *constraining dissensus* demokratische Reformen internationaler Institutionen immer weiter erschwert. Selbst wenn nationalstaatliche EntscheidungsträgerInnen eine Demokratisierung internationaler Autorität befürworten, sind die dafür zu beschreitenden demokratischen Entscheidungswege durch den *constraining dissensus* blockiert. Um den öffentlichen Widerstand zu umgehen, sind die EntscheidungsträgerInnen in IOs also verleitet, institutionelle Anpassungen auf rechtlich und demokratisch fragwürdigen Pfaden durchzusetzen. Ob dafür institutionelle Regeln insgeheim umgedeutet werden (Schmidt i.E. 2020), Kompetenzen durch die Hintertür übertragen werden (Meunier 2017), oder IOs sich im Notstandsmodus selbst zu weitergehender Autorität ermächtigen (Kreuder-Sonnen 2019), am Ende steht eine internationale Verfassungspolitik, die nicht demokratisch legitimiert ist.

Dieser demokratisch fragwürdige Autoritätstransfer zur Erfüllung kosmopolitischer Forderungen mag zwar kurzfristig durchaus gelingen, mittel- und langfristig

wird er aber kommunitaristische Forderungen weiter befördern. Schließlich spielt der demokratisch fragwürdige Autoritätstransfer auf IOs der kommunitaristischen Kritik an den nicht-demokratischen Verfahren in IOs voll in die Hände. Ihre Kritik eines undemokratischen Elitenkartells in IOs scheint sich letztlich zu bestätigen. Damit setzt ein Teufelskreis ein: Kommunitaristische Forderungen werden weiter zunehmen und internationalistisch orientierte EntscheidungsträgerInnen noch stärker zu demokratisch fragwürdigen Autoritätstransfers zwingen, was wiederum die KommunitaristInnen weiter stärkt (Kreuder-Sonnen 2018a). Der vom Standardnarrativ beschriebene Ausweg einer Demokratisierung von IOs wird über Zeit nicht immer wahrscheinlicher, sondern immer unwahrscheinlicher. Es kommt nicht zur erwarteten Demokratisierung von IOs, sondern kurz- und mittelfristig zu einer schleichenden Entdemokratisierung von IO-Autorität, welche langfristig zu einer Renationalisierung dieser Autorität führen kann.

3. Illustration: Die Europäische Union in der Eurokrise

Im Folgenden werden wir unser theoretisches Argument einer Plausibilitätsprobe unterziehen. Dafür wählen wir den Fall der Eurokrise, der sich die europäische WWU seit 2010 ausgesetzt sah. Die WWU bietet sich als Fallbeispiel insofern an, als hier der Autoritätstransfer durch Pooling in intergouvernementalen Organen und Delegation an supranationale Organe außergewöhnlich weit fortgeschritten ist. Damit ist in der WWU sowohl für das Standardnarrativ als auch für unsere modifizierte Version die zentrale *scope condition* in besonderem Maße gegeben. Tatsächlich haben VertreterInnen des Standardnarrativs zu diesem Fall auch bereits ihre optimistischen Erwartungen gestützt auf den Autoritäts-Politisierungs- bzw. den Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus formuliert (Rauh/Zürn 2014). Dementsprechend lassen sich am Fall der WWU in der Eurokrise die Erwartungen des Standardnarrativs mit unseren Erwartungen unmittelbar hinsichtlich ihrer empirischen Plausibilität vergleichen. Für beide bleiben aber Inferenzschlüsse auf IOs mit weniger Autorität und/oder universeller Mitgliedschaft auf dieser empirischen Basis schwierig. Im nachfolgenden Abschnitt wenden wir uns daher gesondert der Anwendbarkeit unserer Aussagen auf IOs jenseits der EU zu.

Schritt 1: Die Politisierung der WWU in der Eurokrise

Das Standardnarrativ der Politisierungsliteratur wie auch unsere Modifizierung desselben nehmen mit dem Autoritäts-Politisierungs-Nexus an, dass die EU aufgrund ihrer besonders ausgeprägten supranationalen Autorität im Bereich der WWU eine besonders intensive Politisierung erfahren sollte. Dies gilt umso mehr, als im Zuge der Eurokrise nach 2010 das Ausmaß an supranationaler Autorität nochmals weiter angewachsen ist. So wurden verschiedene Rettungsschirme einschließlich des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gegründet; die Europäische Zentral-

bank (EZB) ist sowohl zur Kreditgeberin letzter Instanz als auch zur obersten Bankenaufsichtsbehörde geworden; die Troika aus EZB, Europäischer Kommission und IWF wurde zur Überwachung der Rettungspakete für überschuldete Staaten geschaffen und die EU-Kommission wurde beauftragt die Haushaltsdisziplin der EU-Staaten strikter zu kontrollieren (Kreuder-Sonnen 2016).

Aufgrund dieser Autoritätstransfers hat die WWU in der Eurokrise auch ganz ohne Zweifel ein hohes Maß an Politisierung erfahren (Rauh/Zürn 2014). Europäische Institutionen und Themen bekamen in der Öffentlichkeit nicht nur deutlich mehr Aufmerksamkeit, sie wurden vor allem auch erheblich kontroverser diskutiert (Kriesi/Grande 2016; Hutter/Kriesi 2019). Dabei standen – wie erwartet – im Kern der Debatte zunächst substantielle Politikinhalte: Sollten Banken gerettet werden oder Staaten? Sollten Staatshaushalte durch Sparmaßnahmen konsolidiert oder die Wirtschaft durch staatliche Investitionen angekurbelt werden? Sollten Staatsschulden vergemeinschaftet werden oder jeder Staat einzeln verantwortlich bleiben? All dies wurde in einer breiten Öffentlichkeit in praktisch allen EU-Staaten kontrovers diskutiert.

Wie insbesondere von unserem modifizierten Standardnarrativ betont, übersetzte sich diese Policy-Politisierung im Zuge der Eurokrise jedoch in Polity-Politisierung. Es ging schon bald nicht mehr nur um die richtige Krisenpolitik, sondern auch um die institutionelle Architektur der WWU. So wurde sogar öffentlich debattiert, ob die Vergemeinschaftung der europäischen Währungen und also die Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen Währung nicht rückgängig gemacht werden müsse. Wie erwartet, manifestierte sich die Polity-Politisierung dabei insbesondere dort, wo zur Krisenbewältigung weitere Autoritätstransfers auf eindeutig nicht demokratischem Wege zustande gekommen waren. In Nord-Europa wurde der Umbau der WWU zu einer Transferunion kritisiert, in der die EZB, demokratisch nicht legitimiert, Steuergelder aus dem Norden in den Süden schleust. In Süd-Europa wurde der Umbau der WWU zu einer Fiskaldiktatur kritisiert, in der die Troika bestehend aus EZB, Europäischer Kommission und IWF auf Geheiß des Nordens den überschuldeten Staaten aus dem Süden, demokratisch nicht legitimiert, drakonische Sparmaßnahmen auferlegen kann (vgl. Kriesi 2016). Offensichtlich war die Policy-Politisierung angesichts fehlender demokratischer Verfahren, die die politische Mobilisierung hätte kanalisieren können, nicht nachhaltig. Die diversen politischen Forderungen verhallten im Kontext der europäischen Notstandspolitik, deren dominantes Rechtfertigungsmuster die Alternativlosigkeit politischer bzw. angeblich technokratischer Entscheidungen war (Séville 2018; White 2019: 127-146). In der Konsequenz wurden vermehrt nicht mehr konkrete Politikinhalte debattiert, sondern vor allem die mangelnde demokratische Legitimität der zuständigen EU-Autoritäten problematisiert.

Schritt 2: Kommunitaristische versus kosmopolitische Polity-Politisierung

Das Standardnarrativ der Politisierungsliteratur, insbesondere aber unsere Modifizierung desselben, nimmt an, dass im Zuge ihrer Politisierung die demokratisch mangelhaft legitimierte Politik in der WWU zugleich kosmopolitische und kommunitaristische Forderungen hervorbringt, also zugleich zu einer kosmopolitischen und einer kommunitaristischen Polity-Politisierung führt.

In der Tat wurden im Zuge der Eurokrise kosmopolitische Forderungen nach einer demokratischen Konsolidierung der WWU lauter. Basierend auf der Beobachtung, dass pro-europäische EntscheidungsträgerInnen anstelle einer „demokratischen Auseinandersetzung über die weitreichenden Konsequenzen der Krisenpolitik im Parlament“ den BürgerInnen „undurchsichtige Entscheidungen der Staats- und RegierungschefInnen“ (BÜNDNIS 90/Die Grünen 2014: 11) zugemutet hatten, forderte die Partei Bündnis90/Die Grünen im Europawahlkampf 2014 beispielsweise, die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten, wie etwa die Europäische Bürgerinitiative, auszubauen, mehr direktdemokratische Einflüsse auf europäische Entscheidungen zuzulassen und einen neuen demokratischen Konvent einzuberufen, um über die Zukunft der WWU und der EU insgesamt zu debattieren (BÜNDNIS 90/Die Grünen 2014: 70-75). Die Grünen bedienten hier das klassische Bild einer kosmopolitischen Demokratisierungsforderung: ja zu mehr Europa, aber „mehr Europa braucht mehr Demokratie.“ (BÜNDNIS 90/Die Grünen 2014: 70) In ähnlicher Weise strukturierten sich auch die Forderungen aus Teilen der europäischen Linken – etwa der 2016 von Yannis Varoufakis gegründeten Bewegung Demokratie in Europa 2025 (DiEM25), die in Reaktion auf die undemokratische Krisenpolitik der EU einen demokratischen *New Deal* befürwortete (DiEM25 2018). Zudem formulierten auch verschiedene EU-AkteurInnen strukturell (!) ähnliche Forderungen. Bereits 2015 plädierten die *fünf Präsidenten* (der Kommission, des Rates, der EZB, der Eurogruppe und des Parlaments) in einem Bericht sowohl für eine Vollendung der WWU als auch für ihre Demokratisierung: „Ein höheres Maß an Verantwortung und Integration in der EU und im Euro-Währungsgebiet sollte mit einer verbesserten demokratischen und politischen Rechenschaftspflicht, mehr Legitimität und einer Stärkung der Institutionen einhergehen.“ (Juncker et al. 2015: 19) Und wenig später formulierte dann auch Emmanuel Macron in seiner berühmten Sorbonne-Rede über die Zukunft der EU seine Vision einer demokratischeren WWU, die geprägt sein müsste durch einen eigenen Finanzminister bzw. einer eigenen Finanzministerin mit Eurozonen-Budget, das durch ein Eurozonen-Parlament kontrolliert würde (Macron 2017).

Zugleich gewannen aber auch kommunitaristische Forderungen nach einem Rückbau supranationaler Autorität in der WWU an Gewicht. Auch diese Position wurde in erster Linie mit dem Wunsch nach mehr Demokratie begründet, der durch die Krisenpolitik der EU verlorengegangen sei. So steht beispielsweise gleich am Beginn der Präambel des Europawahlprogramms der Alternative für Deutschland (AfD) von 2014 die Feststellung: „Mit der ‚Eurorettung‘ wächst – ohne demokratische Kontrolle – die Machtfülle europäischer Institutionen.“ (Alternative für

Deutschland 2014: 3) Um diesem Umstand entgegenzuwirken forderte die AfD nicht nur ein wirksames Vetorecht aller nationalen Parlamente gegen Gesetzgebungsakte der EU-Organe, sie plädierte zudem für einen Ausstieg aus dem so genannten Einheitseuro, für die Renationalisierung der Bankenkontrolle, sowie für eine Prüfung der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten mit dem Ziel „wo immer möglich, eine Rückgabe von Kompetenzen an die einzelnen Länder durchzusetzen.“ (Alternative für Deutschland 2014: 8) Die Forderungen des französischen Front National (FN) – ebenso wie die einer ganzen Reihe rechtspopulistischer Parteien, die im Zuge der Eurokrise vor allem in Nordwesteuropa erstarkten – lasen sich ganz ähnlich. Der FN prangerte demokratische Missstände der WWU an, die die Völker Europas angeblich *erniedrigten*, und verlangte als Antwort, so viele Kompetenzen wie möglich von der EU zu renationalisieren (Toute l'Europe 2014). Dazu gehörte, nationalem Recht wieder Vorrang vor EU-Recht zu geben, die Geld- und Fiskalpolitik zu repatriieren und den französischen Mitgliedschaftsbeitrag zur EU auf null zu senken (Toute l'Europe 2014).

Die Polity-Politisierung der WWU im Zuge der Eurokrise brachte also mit besonderer Wucht die neue Konfliktlinie zwischen KommunitaristInnen und KosmopolitInnen zum Vorschein, die sich hier insbesondere am Demokratieproblem aufhängte. Sollte die WWU weiter integriert und dabei auf IO-Ebene demokratisiert werden oder sollte sie desintegriert werden und Demokratie so auf der Ebene der Nationalstaaten zurückgewonnen werden?

Schritt 3: Der Siegeszug der kommunitaristischen Polity-Politisierung

Trotz dieser zugleich kommunitaristischen und kosmopolitischen Politisierung erwartet das Standardnarrativ gemäß seinem Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus, dass ihre Politisierung in der Eurokrise die Demokratisierung der WWU voranbringen wird. Rauh und Zürn (2014) etwa bewerteten die Eurokrise weniger als Gefahr, denn vielmehr als Chance für die Demokratisierung der EU im Allgemeinen und der WWU im Speziellen. Ganz im Sinne des Standardnarrativs argumentieren sie, dass „so die sozio-kulturellen Bedingungen aus[ge]baut [werden], die für eine echte Demokratisierung supranationaler Entscheidungsfindung unerlässlich sind“ (Rauh/Zürn 2014: 124).

Wir betonen demgegenüber, dass die Politisierung der WWU in der Eurokrise zeigt, dass die kosmopolitischen Forderungen nach einer Demokratisierung der EU gegenüber kommunitaristischen Forderungen nach einer Renationalisierung supranationaler Autorität in der EU möglicherweise keinen Vorteil besitzen. Vielmehr macht die Politisierung der WWU in der Eurokrise deutlich, dass der Vorteil nicht bei denjenigen Parteien liegen dürfte, die kosmopolitische Forderungen vertreten, sondern bei Parteien, die kommunitaristische Forderungen stellen. Jedenfalls haben kommunitaristisch geprägte – und im Kern also nationalistische – Parteien durch die Politisierung der WWU während der Eurokrise auf Kosten eher kosmopolitisch argumentierender Parteien erheblich an Unterstützung gewonnen. Praktisch überall

in Europa haben EU-kritische Parteien von der Eurokrise ganz erheblich profitiert. Mehr noch: Ihr rasanter Aufstieg setzt oftmals genau mit der Eurokrise ein.

Dieser Aufstieg EU-kritischer Parteien zeigte sich bereits bei den Europawahlen 2014 und damit also noch bevor die sogenannte Migrationskrise diesen Parteien weitere Zugewinne verschaffte (Hobolt/Vries 2016). Insgesamt erhielten bereits damals euroskeptische Parteien etwa ein Viertel der Sitze im Europaparlament. In Frankreich wurde der anti-europäische FN von Marine Le Pen mit knapp 25 Prozent der Stimmen sogar stärkste Partei, ebenso wie die nationalistische UK Independence Party (UKIP) in Großbritannien mit 27 Prozent und die Dänische Volkspartei in Dänemark mit 26,6 Prozent der Stimmen. In Deutschland errang die AfD, die aufgrund der Politik zur Bewältigung der Eurokrise überhaupt erst gegründet worden war, auf Anhieb über 7 Prozent der Stimmen. Bei den Europawahlen 2019 hat sich der Trend einer zunehmenden Unterstützung für anti-europäische Parteien sogar nochmals deutlich beschleunigt. Insgesamt errangen sie nun sogar ein Drittel der Sitze im Europaparlament. In Frankreich und Großbritannien wiederholten die anti-europäischen Parteien ihre Wahlsiege,⁶ in Deutschland stieg die AfD auf 11 Prozent der Stimmen. Hinzu kamen vor allem massive Stimmengewinne für die Lega in Italien, die unter dem offen anti-europäischen Innenminister Matteo Salvini fast 35 Prozent der Stimmen erhielt, sowie starke Ergebnisse für die nationalistischen (Regierungs-)Parteien in den Visegrád-Staaten.

Dazu kommt, dass anti-europäische Parteien seit der Eurokrise auch bei nationalen Wahlen erhebliche Stimmenzuwächse verzeichnen und sich im Zuge der Eurokrise praktisch überall in Europa fest etablieren konnten. In Ungarn und Polen stellen sie sogar die Regierungspartei, während sie in Italien und Österreich bis vor Kurzem an der Regierung beteiligt waren (Albertazzi/McDonnell 2015). Darüber hinaus haben in einigen EU Staaten in konservativen Parteien mit traditionell pro-Europäischer Haltung, anti-Europäische Positionen an Einfluss gewonnen (Lange 2012; Meijers 2017). Just dadurch wurde ja auch das Referendum 2016 über den Austritt Großbritanniens aus der EU – den so genannten *Brexit* – befördert. Zusammenfassend lässt sich feststellen:

“[A]gainst the backdrop of the economic crisis, Euroscepticism has become increasingly mainstreamed, in the sense that it has become increasingly more legitimate and salient (and in many ways less contested) across Europe as a whole. This is clearly discernible on a number of levels: the evolution of European public opinion that has become more hostile towards the EU; support for parties opposed to further European integration; an increase in Eurosceptic rhetoric among traditionally pro-EU mainstream parties; a rise in the number of Eurosceptic civil society groups; changing (and more challenging) media discourses; and more transnational cooperation among Eurosceptics within EU institutions, notably the European Parliament (EP)” (Brack/Startin 2015: 240).

Kurzum, die Politisierung der WWU in der Eurokrise hat die Demokratisierung der EU nicht, wie vom Standardnarrativ der Politisierungsliteratur angenommen, vorangebracht. Die kosmopolitischen Forderungen nach einer solchen Demokrati-

6 Der FN kam auf 23,3 Prozent der Stimmen, die neue UK *Brexit Party* zusammen mit UKIP auf über 34 Prozent.

sierung der EU haben sich nicht durchgesetzt. Ganz im Gegenteil! Wie von unserem modifizierten Standardnarrativ erwartet, haben vor allem die kommunitaristischen Forderungen nach einer Renationalisierung europäischer Autorität Auftrieb bekommen. Sie bestimmen den Diskurs, den die Politisierung der WWU in der Eurokrise ausgelöst hat. Dies mag nicht zuletzt dadurch zu erklären sein, dass die kosmopolitischen Forderungen angesichts von Interessensdivergenzen zwischen den Staaten wenig aussichtsreich und damit weniger glaubhaft erscheinen als kommunitaristische Forderungen, die in letzter Konsequenz von einem Staat alleine umgesetzt werden könnten. Ein Indiz dafür könnte sein, dass etwa die Grünen in ihrem Wahlprogramm von 2014 ihre eigenen kosmopolitischen Demokratisierungsforderungen unter den Vorbehalt erfolgreicher Vertragsänderungen stellten. Ihre Reformvorschläge seien daher möglicherweise nur „langfristig realisierbar.“ (BÜNDNIS 90/Die Grünen 2014: 70) Dementsprechend hatte auch bereits der Mitherausgeber des *Green European Journal*, Benoît Lechat (2012), gewarnt: “In the current state, it is not established that there will be majorities in Europe to successfully carry out reforms enabling the deficit of democratic legitimacy highlighted by the debt crisis to be reduced. [...] Fear of a reduction of national sovereignty also plays a role.”

In der Tat haben es pro-europäische EntscheidungsträgerInnen in der Zeit von 2014 bis 2019 nicht vermocht, eine demokratische Konsolidierung der WWU voranzutreiben. Auch diese Stagnationserfahrung mag – neben der Migrationsthematik – nochmals dazu beigetragen haben, dass kommunitaristische Denkangebote bei den BürgerInnen vermehrt verfangen. In der Konsequenz hat sich mit der Politisierung der WWU der *constraining dissensus* in der EU nochmals deutlich verstärkt (Börzel/Risse 2018; Zeitlin et al. 2019). Weitere Autoritätstransfers an die EU, nicht zuletzt zur Finalisierung der WWU, sind damit immer schwieriger durchzusetzen.

Schritt 4: Integration durch die nicht-demokratische Hintertür

Das Standardnarrativ der Politisierungsliteratur nimmt an, dass ein steigender Legitimationsdruck aufgrund wachsender Kritik langfristig zu einer Demokratisierung internationaler Autorität führt. Die pro-europäischen EntscheidungsträgerInnen müssten sich letztlich nur dem Druck beugen und die notwendigen institutionellen Anpassungen vornehmen, um die Autorität zu relegitimieren (Zürn 2018). Wie dargestellt, ist dieser Schritt im Einklang mit unseren Erwartungen in der WWU bislang ausgeblieben. Unser modifiziertes Narrativ vermutet zudem, dass über Zeit die Wahrscheinlichkeit einer demokratischen Konsolidierung weiter abnimmt, da dem Prozess der kommunitaristischen Polity-Politisierung ein sich selbst verstärkender Mechanismus innewohnt: Um der politischen Blockade zu entkommen, sind pro-europäische EntscheidungsträgerInnen inzwischen zu institutionellen Anpassungen durch nicht-demokratische Hintertüren gezwungen, welche wiederum die Polity-Politisierung der EU befeuern. Dieser Mechanismus war bereits im Verlauf der Eurokrise selbst erkennbar. Der qua Politisierung der Euro-Rettungspolitik vorherr-

schende *constraining dissensus* verhinderte schon in der Frühphase der Krise eine umfassende konstitutionelle Reform zur Behebung der Krisenursachen. Angesichts der wachsenden Funktions- und Handlungszwänge setzten pro-europäische EntscheidungsträgerInnen in der Folge stattdessen auf Konflikt-minimierende (Genschel/Jachtenfuchs 2013; Schimmelfennig 2014) schleichende (Grande 2018), oder notstandspolitische (Kreuder-Sonnen/Zangl 2015; Kreuder-Sonnen 2019) Strategien institutioneller Veränderung und setzten so teils weitreichende politische Reformen durch, ohne die BürgerInnen nennenswert zu beteiligen.

Ein eingängiges Beispiel für diese Strategie der Depolitisierung von oben ist etwa die Schließung völkerrechtlicher Verträge außerhalb des Gemeinschaftsrechts, die sowohl prozedurale Anforderungen der Vertragsänderung umgehen als auch substanzielle Beschränkungen der EU-Verträge. Um die in den Europäischen Verträgen festgeschriebene *no bailout* Klausel (Art. 125 AEUV) zu umgehen, wurden beispielsweise die verschiedenen Rettungsschirme zur Unterstützung von überschuldeten EU-Staaten, u.a. die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), außerhalb des europäischen Rechtsrahmens durch zwischenstaatliche Abkommen als formal eigenständige internationale Organisation eingerichtet (Tomkin 2013). Auch der Europäische Fiskalpakt, der die Stabilitätskriterien aus dem Vertrag von Maastricht erheblich erweitert und die Staaten damit zu erheblicher Haushaltsdisziplin zwingt, wurde durch ein zwischenstaatliches Abkommen außerhalb des Rechtsrahmens der EU geschaffen. Und auch die Troika aus EZB, Europäischer Kommission und IWF wurde außerhalb des EU Rechtsrahmens beauftragt, die Erfüllung der Konditionalitäten zu überwachen, welche den überschuldeten Staaten auferlegt werden, die von Rettungsschirmen wie dem ESM Gebrauch machen (Kuo 2014).

Ein weiteres Beispiel stellt die als notwendig gerechtfertigte Auslagerung politischer Entscheidungen an politikferne EU-Institutionen wie die EZB oder exekutiv-gesteuerte und informelle Gremien wie die Eurogruppe dar, die ihre Entscheidungen größtenteils unter Ausschluss der Öffentlichkeit treffen (Kreuder-Sonnen 2018b). Unter Verweis auf die außergewöhnliche Bedrohung durch ein Scheitern der gemeinsamen Währung hat sich die EZB beispielsweise der Rolle der Kreditgeberin letzter Instanz bemächtigt und begonnen, die Fiskalpolitik der Schuldnerländer zu dirigieren (Beukers 2013). Durch die Annahme des *Securities Markets Programme* (SMP) im Jahr 2010 und des *Outright Monetary Transactions* (OMT) Programms von 2012 umging die EZB damit das Verbot der monetären Finanzierung von Staatshaushalten (Art. 123 AEUV) und dehnte die engen Grenzen der Geldpolitik. Tiefgreifende Entscheidungen wurden zudem in der informellen Eurogruppe der FinanzministerInnen der Währungsunion getroffen. Zumeist hinter verschlossenen Türen handelten die MinisterInnen die Details der Rettungspakete aus und legten informell auch die Leitlinien für die harschen Sparmaßnahmen fest, welche die Troika offiziell erst noch „aushandeln“ sollte (Schmidt i.E. 2020: Kap. 5).

Diese Autoritätstransfers durch die nicht-demokratische Hintertür haben ihrerseits kommunitaristischen Forderungen gegenüber den kosmopolitischen Forderungen zum Abbau des Demokratiedefizits weiteren Auftrieb verschafft. Schließlich

sind sie ein gefundenes Fressen für populistische Argumente einer angeblich schleichenden Entmachtung der BürgerInnen durch ihre korrupten Eliten. Wie Börzel und Risse (2018: 101) argumentieren, hat die Krisenpolitik im Euroraum die zuvor unhinterfragte Unterstützung der EU durch die BürgerInnen weiter reduziert. Sie macht damit weitere Autoritätstransfers noch schwieriger, was pro-europäische EntscheidungsträgerInnen nochmals mehr dazu verleiten mag oder auch zwingen kann, auf schleichende, demokratiefeindliche, technokratische Integrationsmethoden zurückzugreifen (vgl. auch Grande 2018). Auf diese Weise werden letztendlich kosmopolitische, EU-freundliche Stimmen weiter geschwächt und kommunitaristische, EU-kritische Stimmen weiter gestärkt. Am Ende dieses Kreislaufes steht daher nicht die Demokratisierung der WWU, sondern – zunächst – ihre dynamische Autokratisierung welche ab einem bestimmten Punkt auch zu Desintegration führen kann (Jones 2018).

4. Reichweite: Internationale Organisationen jenseits der EU

Da wir unsere Modifizierung des Standardnarrativs der Politisierungsliteratur bislang nur anhand der EU in der Eurokrise illustriert (und auch nicht getestet) haben, drängt sich die Frage auf, ob unser Argument auch für IOs jenseits der EU Gültigkeit beanspruchen kann. Obgleich die Frage nicht nur unsere Modifikation, sondern gleichermaßen auch das Standardnarrativ der Politisierungsliteratur betrifft, ist die Frage berechtigt und aus unserer Sicht auch wichtig. Um uns einer Antwort anzunähern, wollen wir zunächst betonen, dass – genau wie beim Standardnarrativ – ein Mindestmaß an IO-Autorität eine *scope condition* unserer Theorie darstellt. Der für beide Narrative grundlegende Autoritäts-Politisierng-Nexus wird sonst gar nicht aktiviert. Diese *scope condition* eines Mindestmaßes an IO Autorität ist aber sicher nicht nur in der EU gegeben. Insbesondere IOs wie der UNSC, die WTO, der IWF oder die G20 stehen beispielhaft für IOs mit hinreichend politischer Autorität (Hoo-ghe et al. 2017; Zürn 2018). Zum einen üben in diesen IOs zumeist wenige ausgewählte Mitgliedstaaten Autorität gewissermaßen hegemonial gegenüber allen anderen Mitgliedern und oftmals auch gegenüber nicht-Mitgliedstaaten aus. Der UNSC bietet ein Beispiel für ersteres; die G20 ist ein Beispiel für letzteres. Zum zweiten sind in einigen dieser IOs Mehrheitsentscheidungen möglich. Der IWF und der UNSC sind Beispiele. Und zum dritten haben einige dieser IOs auch relativ autonome supranationale Organe. Die Berufungsinstanz im Streitbeilegungsverfahren der WTO mag dies illustrieren. Dementsprechend können wir tatsächlich beobachten, dass diese IOs vermehrt politisiert werden (Nonhoff et al. 2009; Rixen/Zangl 2013; Zürn/Ecker-Ehrhardt 2013). Art und Ausmaß der Politisierung sind dann zwar von mehreren zusätzlichen Bedingungen abhängig,⁷ unserem modifizierten Narrativ zufolge ist jedoch zumindest anzunehmen, dass eine Polity-Politisierung von IOs, die

7 Eine Frage ist beispielsweise, in welchem Umfang Gesellschaften durch die konkrete Ausübung von IO-Autorität betroffen sind und/oder ihre Politisierung durch *cueing* der politi-

sich letztlich in die Renationalisierung von IO-Autorität übersetzt, *ceteris paribus* umso wahrscheinlicher eintritt je mehr IOs politische Autorität ohne demokratische Legitimation ausüben. Diese variiert von IO zu IO nicht unerheblich (Tallberg et al. 2013; Kreuder-Sonnen/Zangl 2015; Dingwerth et al. 2019).⁸ Um zu plausibilisieren, dass unser Narrativ auch in IOs jenseits der EU greift, skizzieren wir daher im Folgenden die Konsequenzen der Politisierung in zwei IOs, in denen ein hohes Maß an politischer Autorität mit einem geringen Maß an demokratischer Legitimation zusammentrifft: die WTO und den UNSC. Sollten wir in diesen für unsere Theorie "einfachen" Fällen keine Tendenzen der Renationalisierung beobachten, wäre die Theorie für IOs jenseits der EU falsifiziert.

Renationalisierungstendenzen in der WTO

Die WTO besitzt ein bemerkenswert hohes Maß an politischer Autorität. Zwar können legislative Entscheidungen nur im Konsens der Mitgliedstaaten gefällt werden. Allerdings besitzt die WTO ein supranationales Streitbeilegungsverfahren, in dem wichtige Entscheidungen getroffen werden, ohne dass einzelne Staaten dies verhindern könnten (Narlikar 2005). Vielmehr bedarf es eines Konsenses unter den Mitgliedstaaten, um Entscheidungen der für das Verfahren zentralen Berufungsinstanz zurückweisen zu können (Zangl 2006, 2008). Die Entscheidungen der Berufungsinstanz müssen sich zwar – wie bei Gerichten üblich – auf das von den Mitgliedstaaten geschaffene WTO-Recht beziehen. Die Berufungsinstanz kann also nicht willkürlich entscheiden. Doch im Gegensatz zu Gerichten in demokratischen Staaten, können die Entscheidungen der Berufungsinstanz der WTO politisch kaum mehr korrigiert werden. Während in demokratischen Staaten der Gesetzgeber die Rechtsgrundlage ändern kann, um politisch ungewünschte Entscheidungen zu korrigieren, ist dies in der WTO nur dann möglich, wenn dem alle Mitglieder der WTO zustimmen (Narlikar 2005). Damit ist die für demokratische Staaten kennzeichnende politische Rückbindung von Gerichtsentscheidungen an den demokratischen Rechtsetzungsprozess fast gänzlich ausgeschaltet. Das Streitbeilegungsverfahren besitzt also ein hohes Maß an politischer Autorität, welche mit einem geringen Maß demokratischer Legitimation einhergeht (Alter 2008; Zangl 2008).

schen Eliten und Medien ausgelöst wird (Schmidtke 2018.) Eine weitere Frage ist, inwiefern politikfeldspezifische Dynamiken die Politisierung von IOs befördern oder behindern. Es ist mithin nicht davon auszugehen, dass alle IO-Autorität sich in gleichem Ausmaß und gleicher Weise in ihre Politisierung übersetzt (vgl. Nonhoff et al. 2009; Rixen/Zangl 2012; Zürn/Ecker-Ehrhardt 2013).

- 8 Im internationalen Ländervergleich ist zudem anzunehmen, dass Polity-Politisierung undemokratischer IO-Autorität in höherem Maße in Demokratien auftritt als in Autokratien, deren BürgerInnen aufgrund beschränkter Zugangs zum öffentlichen Diskurs weniger zu Politisierung beitragen können. Jedoch können HerrscherInnen vor allem in hybriden Regimen oder „illiberalen Demokratien“ undemokratische IOs auch nutzen, um ihre Bevölkerungen gegen die angebliche Fremdherrschaft durch äußere Mächte zu mobilisieren (vgl. etwa Schlipphak/Treib 2017).

Das gehobene Ausmaß an politischer Autorität hat, im Einklang sowohl mit dem Standardnarrativ als auch mit unserer Modifikation desselben, zu einer Politisierung der WTO geführt (Rauh/Zürn 2019). So zeigen beispielsweise Rixen und Zangl (2012), dass nicht zuletzt aufgrund der angewachsenen Autorität des Streitbeilegungsverfahrens der WTO, die Entscheidungen im sogenannten *Foreign Sales Corporation (FSC)* Streit zwischen der EU und den USA ein erheblich höheres Maß an Politisierung erfahren haben, als die Entscheidungen im ganz ähnlichen *Domestic International Sales Corporation* Streit, welche noch im mit weniger Autorität ausgestatteten Streitverfahren des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) getroffen wurden. Aufgrund der mangelnden demokratischen Legitimation der Autorität der WTO zeigt sich zudem in Übereinstimmung mit den Erwartungen unserer Theorie, dass in den betreffenden Gesellschaften nicht nur die konkreten Entscheidungen des Streitbeilegungsverfahrens kritisiert wurden (Policy-Politisierung), sondern auch die Struktur des Streitbeilegungsverfahrens selbst angegriffen wurde (Polity-Politisierung) (Rixen/Zangl 2012: 130-131).

Diese Polity-Politisierung der WTO brachte dabei, wie von uns erwartet, sowohl kosmopolitische als auch kommunitaristische Forderungen nach Reformen des WTO-Streitbeilegungssystems hervor. Insbesondere soziale Bewegungen in Europa und Nordamerika verlangten eine Demokratisierung der WTO und forderten beispielsweise eine stärkere Beteiligung von nicht-staatlichen Stakeholdern an der Entscheidungsfindung in der WTO im Allgemeinen und im Streitbeilegungsverfahren im Besonderen (Dingwerth et al. 2019: 81-83). Doch auf der anderen Seite gewannen auch diejenigen Stimmen an Gewicht, die eine Beschränkung der Autorität der WTO im Allgemeinen und des Streitbeilegungssystems im Besonderen verlangten. So wurde im *FSC*-Streit im US-Kongress wiederholt beklagt, dass sich die Berufungsinstanz der WTO die Autorität angemaßt habe, sich in die Steuergesetzgebung der USA einzumischen. Der Kongress habe der WTO diese Autorität nicht übertragen. Die Streitbeilegungsinstanz eigne sich diese Autorität selbst an und greife damit ungerechtfertigt in demokratisch gefällte Entscheidungen der USA ein. Eine ähnlich kommunitaristische Politisierung hat die WTO in der EU erfahren, nachdem die Streitbeilegungsinstanz beispielsweise das Einfuhrverbot von mit bestimmten Hormonen behandeltem Rindfleisch verurteilt hatte (Zangl 2006: 171-200).

Entgegen den Erwartungen des Standardnarrativs der Politisierungsliteratur, aber in Übereinstimmung mit unserer Modifikation desselben, haben sich inzwischen die kommunitaristischen gegenüber kosmopolitischen Forderungen weitgehend durchgesetzt. Die Demokratisierung der WTO wird nicht mehr wirklich diskutiert. Und auch weitere Autoritätstransfers auf die WTO erscheinen, angesichts des entstandenen *constraining dissensus* inzwischen kaum mehr möglich (Dingwerth et al. 2019: 83-87). So ist beispielsweise die Doha-Runde der WTO völlig zum Stillstand gekommen bzw. gescheitert. Vielmehr sehen wir eine schleichende Renationalisierung der Autorität der WTO. So sind zahlreiche Staaten dazu übergegangen, anstelle von multilateralen Handelsabkommen in der WTO bilaterale Handelsabkommen anzustreben. Die USA verfolgen diese Strategie ganz offen und haben sogar mit

ihrem Austritt aus der WTO gedroht (Politi 2018). Zudem wird in der WTO kaum mehr über deren Demokratisierung gesprochen, sondern vielmehr über eine Beschränkung der Autorität des Streitbeilegungsmechanismus verhandelt. Dessen Autorität wird in der Praxis bereits massiv unterminiert. Denn die USA sind unter Präsident Donald Trump dazu übergegangen, die Benennung neuer RichterInnen für die Berufungsinstanz des Streitbeilegungssystems zu blockieren. Damit wird die Berufungsinstanz arbeitsunfähig gemacht (Elsig et al. 2016). Hinzu kommt, dass selbst die EU, welche das Streitbeilegungsverfahren der WTO letztlich stützen möchte, zunehmend davor zurückschreckt, dieses anzurufen. Die EU fürchtet offenbar, dass sich das Verfahren durch unliebsame Entscheidungen in den Mitgliedstaaten der WTO – vor allem in den USA – weiter diskreditiert, so dass der ohnehin schon intensiv wirkende *constraining dissensus* weiter gestärkt wird. So ist die Anzahl der Streitfälle, die vor die Streitbeilegungsinstanz der WTO gebracht werden, in der letzten Dekade deutlich zurückgegangen.⁹

Insgesamt sehen wir in der WTO also nicht die vom Standardnarrativ erwarteten Demokratisierungseffekte der Politisierung, sondern vielmehr die von uns erwartete Renationalisierung handelspolitischer Autorität.

Renationalisierungstendenzen beim UNSC

Der UNSC besitzt, ähnlich wie die WTO, ein im Vergleich zu anderen IOs außerordentlich hohes Maß an politischer Autorität. So kann er im Falle einer Friedensbedrohung rechtlich bindende Entscheidungen treffen und zu deren Durchsetzung nicht-militärische und sogar militärische Zwangsmaßnahmen beschließen. Dabei ist er keineswegs auf den Konsens aller Mitglieder der UN angewiesen. Vielmehr werden Entscheidungen von den fünf ständigen und zehn nicht-ständigen Ratsmitgliedern mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Lediglich die fünf ständigen Ratsmitglieder können mit ihrem Vetorecht eine Entscheidung im Alleingang verhindern. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde dieses formale Potential dann auch intensiv praktisch genutzt (Cortright/Lopez 2000). Für eine gewisse Zeit war der Sicherheitsrat die zentrale Autorität im Bereich globaler Frieden und Sicherheit, deren Herrschaftsbereich zudem stetig wuchs (Hurd 2007).

Die Ausübung seiner Autorität war jedoch demokratisch kaum legitimiert. Solange der Rat in seiner Polizeifunktion örtlich, zeitlich und situativ begrenzt eingriff, war dies wenig problematisch und wurde weithin geduldet. Allerdings begann der Sicherheitsrat in den 1990ern einerseits seine Kompetenzen grundlegend auszuweiten und andererseits zunehmend permanente Eingriffe ins Völkerrecht vorzunehmen. Bekannte Beispiele umfassen etwa seine Entscheidungen, den Begriff der internationalen Friedensbedrohung auf innerstaatliche Konflikte auszuweiten, Kriegsverbrechertribunale wie für das ehemalige Jugoslawien zu schaffen, oder Nordko-

9 Siehe dazu den Überblick auf der WTO-Website unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm; 31.10.2019.

rea in das nukleare Nichtweiterverbreitungsregime zu zwingen (Krisch 2012; Joyner 2012). Den weitreichendsten Schritt ging der Rat nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001, als er auf Drängen der Vereinigten Staaten begann, für alle Staaten auf unbegrenzte Zeit bindende allgemeine Rechtsvorschriften zu erlassen. Der Sicherheitsrat wurde zum globalen Gesetzgeber (Szasz 2002). Diese Autoritätstransfers wurden weder von einer demokratischen konstituierenden Gewalt getragen noch in Prozessen eines annähernd demokratischen Intergouvernementalismus hervorgebracht. Vielmehr usurpierte der Rat politische Autorität in Akten der Selbstermächtigung (Cohen 2012).

Wie von unserer Theorie angenommen, führte die wachsende Autorität des UNSC nicht nur zu einer intensivierten Politisierung (Binder 2013). Infolge ihrer undemokratischen Ausübung bezog sich diese Politisierung neben einzelnen Entscheidungen (Policy-Politisierung), auch auf seine politische Autorität insgesamt (Polity-Politisierung). Dies geschah teilweise durchaus aus kosmopolitischer Perspektive. So wurde in den entsprechenden Reformdebatten in der Generalversammlung der UN immer wieder die kosmopolitische Forderung vorgetragen, dass der UN Sicherheitsrat repräsentativer, transparenter, offener und also demokratischer werden müsse – nicht zuletzt um seine große Autorität erfolgreich zu rechtfertigen (Binder/Heupel 2014). Aus kommunitaristischer Perspektive wurde diese Autorität hingegen zunehmend selbst infrage gestellt. Unter Bezug auf die demokratische Unzulänglichkeit der Entscheidungsprozesse im Sicherheitsrat mobilisierten z.B. viele autoritäre Regierungen, aber auch demokratische Entwicklungsländer, gegen Eingriffe des Rates in innerstaatliche Angelegenheiten. Die Kritik an der durch den Sicherheitsrat mandatierten Kriegsverbrecherverfolgung in Afrika ist hier beispielhaft. Besonders deutlich wurde die kommunitaristische Kritik in Debatten um die Legislativtätigkeit des Sicherheitsrates. Hier prangerte eine breite Allianz um das sogenannte *Non-Aligned Movement* die Selbstermächtigung des Rates als undemokratisch an, beschrieb seine globale Gesetzgebung als hegemoniales Unterfangen und befürwortete eine Rückkehr zur klassischen Interpretation der UN Charta. Diese räumte ihm eine mit deutlich weniger politischer Autorität einhergehende Polizeifunktion ein, nicht aber eine Legislativfunktion (Kreuder-Sonnen 2019: 87-95).

Die Auseinandersetzung zwischen KosmopolitInnen und KommunitaristInnen über das Demokratiedefizit des Sicherheitsrates ist zweifelsohne weniger stark ausgeprägt als die breite und intensive gesellschaftliche Auseinandersetzung über die EU. Damit einhergehend fällt auch die nationalistische Delegitimation des Rates deutlich geringer aus. Nichtsdestoweniger zeigt sich auch hier, dass kommunitaristische gegenüber kosmopolitischen Forderungen im Vorteil zu sein scheinen. Besonders eindrücklich ist hierbei das Scheitern jeglicher Reformbemühungen, die einen starken Sicherheitsrat mit zumindest leicht verbesserten demokratischen Verfahren zum Ziel hatten. Diese sind nicht zuletzt an den im Rat etablierten Mächten gescheitert, die im Austausch für mehr Demokratie und Autorität des Rates eine Verwässerung ihrer Blockademöglichkeit hätten befürchten müssen. Ohne jedoch das Demokratiedefizit auf diese Weise verringern zu können, blieb der Rat aus kommunitaristischer Sicht besonders angreifbar. In der Konsequenz hat sich zwar

die formale Autorität des Rates nicht verringert, das letzte Jahrzehnt sah jedoch eine recht rapide Abnahme ihrer praktischen Ausübung. Bei fast allen wichtigen Konflikten der 2010er Jahre, allen voran dem Syrien-Konflikt, blieben richtungsweisende Entscheidungen aus. Spaltung unter den Mitgliedern führte zu einer weitreichenden Paralyse seiner Handlungsfähigkeit (United Nations 2019). Dies lag nicht zuletzt daran, dass vor allem Russland und China im Namen der nationalen Souveränität intrusivere Eingriffe des Rates per Veto verhinderten. Seit dem Regierungswechsel in den USA im Jahr 2016 wurde auch von dieser Seite aktiv an einer Schwächung des Rates gearbeitet und nunmehr auch „weichere“ Programme, etwa zum Schutz von Frauen in Konfliktregionen, torpediert.

Insgesamt zeigt also der Fall des UNSC ganz ähnlich wie der der WTO, dass das modifizierte Narrativ zum Verhältnis von Autorität, Politisierung und Demokratisierung internationaler Organisationen im Fall der tief integrierten EU vielleicht besonders große Relevanz besitzt, sich strukturell aber durchaus auch auf andere IOs übertragen lässt.

Darüber hinaus ist natürlich weitergehende Forschung notwendig, um die Reichweite unseres Arguments klarer zu konturieren. Wir vermuten jedoch, dass die meisten IOs mit relativ großer politischer Autorität und mangelnden demokratischen Verfahren in den Sog kommunitaristischer Polity-Politisierung geraten können. Ähnlich wie in den besprochenen Fällen stehen sich ja auch im Rahmen der Politisierung des IWF, der G20 aber auch des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) kommunitaristische und kosmopolitische Forderungen gegenüber. Dabei deutet sich auch an, dass sich keineswegs immer, wie vom Standardnarrativ insinuiert, die kosmopolitischen gegen die kommunitaristischen Forderungen durchsetzen. Vielmehr weicht ähnlich wie bei der EU – und wie von uns erwartet – auch mit Blick auf die Autorität dieser IOs der *permissive consensus* schleichend einem *constraining dissensus*. Ein klares Indiz dafür ist die signifikant und weltweit sinkende öffentliche Unterstützung für IO-Autorität (Bearce/Joliff Scott 2019). Es ist dieser *constraining dissensus*, der eine Demokratisierung der Autorität dieser IOs erschwert und damit die Realisierungsmöglichkeiten kosmopolitischer Forderungen derart begrenzt, dass nur mehr kommunitaristische Forderungen nach einer Renationalisierung von Autorität als glaubhafte Lösung des Demokratieproblems in IOs erscheinen. Und tatsächlich sind ja – ähnlich wie in der EU – auch in anderen IOs die Zeiten der Internationalisierung von Autorität vorbei. So wie Großbritannien aus der EU austreten will, treten nicht nur zahlreiche kleinere Staaten aus dem ICC aus, sondern auch die USA haben hier aufgrund der weitreichenden Autorität dieser IO ihre Unterschrift unter das ICC-Statut zurückgezogen. Unter Präsident Donald Trump haben die USA zudem – teils explizit, teils implizit – mit dem Austritt aus der North Atlantic Treaty Organization (NATO), aus dem North American Free Trade Agreement (NAFTA) und der WTO gedroht (Borzyskowski/Vabulas 2019). Die von uns prognostizierte Renationalisierung von IO-Autorität kündigt sich hier bereits an.

5. Implikationen: Der schmale Grat des Autoritätstransfers

Insgesamt stimmen wir mit Kernelementen des Standardnarrativs der Politisierungsliteratur, wie insbesondere von Michael Zürn vorgetragen, völlig überein: Politisierung ist einerseits eine wichtige Folge des Transfers von Autorität auf IOs (Autoritäts-Politisierung-Nexus) und hat andererseits zur Folge, dass die Demokratisierung von IOs möglich wird (Politisierungs-Demokratisierungs-Nexus). Wir sind allerdings erheblich skeptischer, was die Chancen einer solchen Demokratisierung betrifft. Denn gerade dort, wo Autorität nicht bereits demokratisch legitimiert wird, wird neben die demokratieförderliche Policy-Politisierung, eine Polity-Politisierung treten, die die Demokratiedefizite in IOs bemängelt. Und diese Polity-Politisierung wird nicht nur kosmopolitische Forderungen nach einer Demokratisierung der Autorität von IOs mit sich bringen, sondern auch kommunitaristische Forderungen nach einer Renationalisierung der Autorität von IOs. Da diese kommunitaristischen Forderungen – so unser Kernargument – gegenüber kosmopolitischen Forderungen einen Mobilisierungsvorteil genießen, wird der *permissive consensus* für Autoritätstransfers auf IOs immer mehr einem *constraining dissensus* weichen. Damit werden EntscheidungsträgerInnen, die die Autorität von IOs stärken wollen, auf Autoritätstransfers durch nicht-demokratische Hintertüren ausweichen müssen, welche in der Konsequenz kommunitaristische Forderungen weiter stärken. Es setzt ein Teufelskreis ein, der kurz- bis mittelfristig eine Ent-Demokratisierung von IOs mit sich bringt, sich langfristig aber in eine Renationalisierung der Autorität zu übersetzen droht.

Man könnte nun gerade aus kommunitaristischer Perspektive argumentieren, dass dieser Kreislauf so teuflisch nicht ist. Schließlich könnte eine Renationalisierung von Autorität *prima facie* das Demokratiedefizit von IOs beheben. Allerdings ist aus unserer Sicht auch die von den nationalistischen Kräften bevorzugte Rückkehr zur heimischen Demokratie wenig erfolgversprechend. Denn wenngleich die Forderung *to take back control* auf nationaler Ebene mit dem Versprechen der Wiederherstellung einer verloren geglaubten Volkssouveränität einhergeht und damit eine Demokratisierung in Aussicht stellt, sind wir von der Realisierbarkeit dieser Aussicht keineswegs überzeugt. Schließlich lebt sie von zwei anspruchsvollen Voraussetzungen, die aus unserer Sicht beide nur unzureichend gegeben sind. Erstens müssten die Nationalstaaten, bei denen alle politische Herrschaft liegen soll, selbst demokratisch sein. Doch gehen die kommunitaristischen Forderungen nach Renationalisierung allzu häufig einher mit politischen Programmen, die die konstitutionelle Demokratie effektiv auszuhebeln suchen und liberale Verfassungsstaaten in autoritäre Regime (Kelemen 2017) oder illiberale Demokratien (Mounk 2018) verwandeln wollen. Ungarn und Polen sind die berühmtesten zeitgenössischen Beispiele. Zwar wohnt es dem Kommunitarismus als politischer Ideologie keineswegs inne, nach Autoritarismus zu streben, jedoch ergibt sich empirisch eine Wahlverwandtschaft zwischen Forderungen nach der Renationalisierung von Autorität, geschlossenen Grenzen und einem Vorrang des Mehrheitswillens gegenüber Minderheitsrechten (Merkel/Zürn 2019). Zweitens müssten die demokratischen National-

staaten in der Lage sein, ihren BürgerInnen in allen Lebensbereichen die Selbstregierung zu ermöglichen – was bedeutet, dass sie gänzlich autark sein müssten. Schließlich könnten die externen Effekte politischer Entscheidungen in anderen Staaten nicht länger durch das Einsetzen internationaler Autoritäten gemildert werden und würden so ein neues Demokratiedefizit befördern: ein Defizit der Reichweite nationaler Herrschaft angesichts transnationaler Problemlagen (Zürn 2000). Angesichts des anhaltenden Wachstums internationaler Politikverflechtungen, komplexer Interdependenz und gesellschaftlicher Transnationalisierung ist der autarke Nationalstaat jedoch ein Ding der Unmöglichkeit – und somit auch sein Demokratietiersprechen.

Unsere Modifizierung des Standardnarrativs der Politisierungsliteratur hat daher bedeutsame politische Implikationen. Anders als vom Standardnarrativ unterstellt, können EntscheidungsträgerInnen in IOs nicht darauf vertrauen, dass sie die Internationalisierung von Autorität auf IOs *zeitversetzt* durch eine Demokratisierung gegen kommunitaristische Forderungen einer Renationalisierung absichern können. Denn die Internationalisierung von Autorität in IOs arbeitet gegen den *permissive consensus*, den eine solche Demokratisierung voraussetzt. Sie erzeugt vielmehr einen *constraining dissensus*, der eine spätere Demokratisierung immer schwieriger macht. Um die Internationalisierung von Autorität gegen nationalistische Forderungen abzusichern, müssen EntscheidungsträgerInnen, die weitere Autoritätstransfers auf IOs befürworten, vielmehr *zeitgleich* ihre Demokratisierung vorantreiben. Nur so kann verhindert werden, dass sie in den Teufelskreis gelangen, der sie zu nicht-demokratischen Autoritätstransfers durch die Hintertür zwingt, die dann den kommunitaristischen gegenüber den kosmopolitischen Forderungen weiteren Auftrieb verschaffen.

Da eine solche zeitgleiche Demokratisierung von IO Autorität Bedingungen wie beispielsweise einen transnationalen Diskursraum voraussetzt, die oftmals erst durch die Politisierung einer vorgelagerten Internationalisierung von Autorität in IOs geschaffen werden können, müssen die EntscheidungsträgerInnen hierbei auf einem außerordentlich schmalen Grat wandeln. Die Internationalisierung von Autorität und ihre Demokratisierung müssen deshalb nicht nur zeitgleich erfolgen, sondern sollten eher langsam tastend als in großen Sprüngen erfolgen. Und sie sollte Autoritätstransfers in Bereichen vermeiden, in denen die Bedingungen ihrer Demokratisierung (noch) nicht gegeben sind (siehe auch Scharpf 2017). So erscheint beispielsweise eine Vergemeinschaftung militärischer Interventionspolitik in der EU zurzeit kein wirklich zielführendes Integrationsprojekt. Ähnlich wie die WWU droht ein solches Projekt der europäischen Integration langfristig mehr zu schaden als zu nützen. Grundsätzlich muss zudem überlegt werden, inwieweit der durch Exekutiven getriebene dominante Integrationsmodus in der EU überhaupt demokratischen Ansprüchen genügen kann und nicht beispielsweise durch einen Verfassungskonvent mehr an die BürgerInnen rückgebunden werden sollte (vgl. auch Patberg 2018).

Es geht darum, mehr Demokratie zu wagen – und zwar rechtzeitig!

Literatur

- Albertazzi, Daniele/McDonnell, Duncan* 2015: *Populists in Power*, Milton Park.
- Alter, Karen J.* 2008: Agents or Trustees? International Courts in their Political Context, in: *European Journal of International Relations* 14: 1, 33-63.
- Alternative für Deutschland* 2014: Mut zu Deutschland: Das Programm der AfD zur Europawahl 2014, Kurzfassung, in: https://alternative-hamburg.de/wp-content/uploads/2014/12/AfD_Europawahl_Programm_web.pdf; 21.07.19.
- Bartolini, Stefano* 2005: *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring Between the Nation-State and the European Union*, Oxford.
- Bearce, David H./Jolliff Scott, Brandy J.* 2019: Popular non-support for international organizations: How extensive and what does this represent?, in: *The Review of International Organizations* 14: 2, 187-216
- Beukers, Thomas* 2013: The new ECB and its relationship with the Eurozone Member States: between central bank independence and central bank intervention, in: *Common Market Law Review* 50: 6, 1579-1620.
- Binder, Martin* 2013: Die Politisierung internationaler Sicherheitsinstitutionen? Der UN-Sicherheitsrat und NGOs, in: Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.): *Die Politisierung der Weltpolitik – Umkämpfte Internationale Institutionen*, Berlin, 134-157.
- Binder, Martin/Heupel, Monika* 2014: Das Legitimitätsdefizit des UN-Sicherheitsrats. Ausmaß, Ursachen, Abhilfe, in: *Vereinte Nationen* 5, 202-206.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas* 2018: From the euro to the Schengen crises. European integration theories, politicization, and identity politics, in: *Journal of European Public Policy* 25: 1, 83-108.
- Borzyskowski, Inken von/Vabulas, Felicity* 2019: Hello, goodbye: When do states withdraw from international organizations?, in: *The Review of International Organizations* 14: 2, 335-366.
- Brack, Nathalie/Startin, Nicholas* 2015: Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream, in: *International Political Science Review* 36: 3, 239-249.
- Braun, Daniela/Hutter, Swen/Kerscher, Alena* 2016: What type of Europe? The salience of polity and policy issues in European Parliament elections, in: *European Union Politics* 17: 4, 570-592.
- Bruycker, Iskander de* 2019: Democratically deficient, yet responsive? How politicization facilitates responsiveness in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 1-19.
- BÜNDNIS 90/Die Grünen* 2014: Europa Mitentscheiden, Erneuern, Zusammenhalten: Europawahlprogramm von BÜNDNIS 90/Die Grünen 2014, in: <https://cms.gruene.de/uploads/documents/Gruenes-Europawahlprogramm-2014.pdf>; 23.07.19.
- Cohen, Jean L.* 2012: *Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism*, Cambridge.
- Cortright, David/Lopez, George A.* 2000: *The sanctions decade. Assessing UN strategies in the 1990s*, Boulder.
- Dennison, James/Geddes, Andrew* 2018: Brexit and the perils of 'Europeanised' migration, in: *Journal of European Public Policy* 25: 8, 1137-1153.
- DiEM25* 2018: Europa demokratisieren! Europa wird demokratisiert oder es wird zerfallen! Bewegung Demokratie in Europa, in: https://diem25.org/wp-content/uploads/2018/09/diem25_german_long.pdf; 19.07.19.
- Dingwerth, Klaus/Witt, Antonia/Lehmann, Ina/Reichel, Ellen/Weise, Tobias* 2019: *International Organizations Under Pressure. Legitimizing Global Governance in Challenging Times*, Oxford.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias* 2018: Self-legitimation in the face of politicization: Why international organizations centralized public communication, in: *The Review of International Organizations* 13: 4, 519-546.

- Elsig, Manfred/Pollack, Mark/Shaffer, Gregory 2016: The U.S. is causing a major controversy in the World Trade Organization. Here's what's happening. (Monkey Cage), in: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/06/06/the-u-s-is-trying-to-block-the-reappointment-of-a-wto-judge-here-are-3-things-to-know/>; 31.10.2019.
- Genschel, Philipp/Jachtenfuchs, Markus 2013: Alles ganz normal! Eine institutionelle Analyse der Euro-Krise, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 20: 1, 75-88.
- Grande, Edgar 2018: Schleichender Umbau. Das neue Europa und seine Krisen, in: *WZB-Mitteilungen*: 160, 6-8.
- Grande, Edgar/Hutter, Swen 2016: Beyond authority transfer: explaining the politicisation of Europe, in: *West European Politics* 39: 1, 23-43.
- Grimm, Dieter 1995: Does Europe Need a Constitution?, in: *European Law Journal* 1: 3, 282-302.
- Guérot, Ulrike 2016: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie, Bonn.
- Hobolt, Sara B./Vries, Catherine de 2016: Turning against the Union? The impact of the crisis on the Eurosceptic vote in the 2014 European Parliament elections, in: *Electoral Studies* 44, 504-514.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2009: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 39: 1, 1-23.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary 2015: Delegation and pooling in international organizations, in: *Review of International Organizations* 10: 3, 305-328.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Lenz, Tobias/Bezuijen, Jeanine/Ceka, Besir/Derderyan, Svet 2017: *Measuring International Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume III, Oxford.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary/Wilson, Carole J. 2002: Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: *Comparative Political Studies* 35: 8, 965-989.
- Hurd, Ian 2007: *After Anarchy. Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton.
- Hutter, Swen/Kriesi, Hanspeter 2019: Politicizing Europe in Times of Crisis, in: *Journal of European Public Policy* 26: 7, 996-1017.
- Jones, Erik 2018: Towards a theory of disintegration, in: *Journal of European Public Policy* 25: 3, 440-451.
- Joyner, Daniel 2012: The Security Council as a Legal Hegemon, in: *Georgetown Journal of International Law* 43: 2, 225-257.
- Juncker, Jean-Claude/Tusk, Donald/Dijsselbloem, Jeroen/Draghi, Mario/Schulz, Martin 2015: Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden. Bericht der fünf Präsidenten, in: https://ec.europa.eu/commission/five-presidents-report_de; 19.7.2019.
- Kelemen, R. D. 2017: Europe's Other Democratic Deficit. National Authoritarianism in Europe's Democratic Union, in: *Government and Opposition* 52: 2, 211-238.
- Kreuder-Sonnen, Christian 2016: Beyond Integration Theory. The (Anti-)Constitutional Dimension of European Crisis Governance, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54: 6, 1350-1366.
- Kreuder-Sonnen, Christian 2018a: An Authoritarian Turn in Europe and European Studies?, in: *Journal of European Public Policy* 25: 3, 452-464.
- Kreuder-Sonnen, Christian 2018b: Political secrecy in Europe: crisis management and crisis exploitation, in: *West European Politics* 41: 4, 958-980.
- Kreuder-Sonnen, Christian 2019: *Emergency Powers of International Organizations. Between Normalization and Containment*, Oxford.
- Kreuder-Sonnen, Christian/Rittberger, Berthold 2018: *The LION's Share. How the Liberal International Order Contributes to Its Own Legitimacy Crisis* (Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, San Francisco, April 5, 2018).

- Kreuder-Sonnen, Christian/Zangl, Bernhard* 2015: Which post-Westphalia? International organizations between constitutionalism and authoritarianism, in: *European Journal of International Relations* 21: 3, 568-594.
- Kriesi, Hanspeter* 2016: The Politicization of European Integration, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54: 1, 32-47.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar* 2016: The Euro Crisis: a Boost to the Politicization of European Integration?, in: Hutter, Swen/Grande, Edgar/Kriesi, Hanspeter (Hrsg.): *Politicising Europe. Integration and Mass Politics*, Cambridge, 240-275.
- Kriesi, Hanspeter/Grande, Edgar/et al.* 2006: Globalization and the transformation of the national political space. Six European countries compared, in: *European Journal of Political Research* 45: 6, 921-956.
- Krisch, Nico* 2012: Chapter VII Powers: The General Framework, in: Simma, Bruno/Nolte, Georg/Khan, Daniel-Erasmus/Paulus, Andreas (Hrsg.): *The Charter of the United Nations. A commentary*, Oxford, 1237-1271.
- Kuo, Ming-Sung* 2014: The Moment of Schmittian Truth: Conceiving of the State of Exception in the Wake of the Financial Crisis, in: Joerges, Christian/Glinski, Carola (Hrsg.): *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford, 83-97.
- Lange, Sarah L. de* 2012: New Alliances: Why Mainstream Parties Govern with Radical Right-Wing Populist Parties, in: *Political Studies* 60: 4, 899-918.
- Lechat, Benoît* 2012: The European Crisis and its Challenges for the Greens, in: *Green European Journal*, in: <https://www.greeneuropeanjournal.eu/the-european-crisis-and-its-challenges-for-the-greens/>; 22.7.2019.
- Macron, Emmanuel* 2017: Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, in: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>; 19.07.19.
- Mair, Peter* 2007: Political Opposition and the European Union, in: *Government and Opposition* 42: 1, 1-17.
- McAdam, Douglas* 1996: Conceptual origins, current problems, future directions, in: McAdam, Douglas/McCarthy, John D./Zald, Mayer N. (Hrsg.): *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, 23-40.
- Meijers, Maurits J.* 2017: Contagious Euroscepticism, in: *Party Politics* 23: 4, 413-423.
- Merkel, Wolfgang/Zürn, Michael* 2019: Conclusion: The Defects of Cosmopolitan and Communitarian Democracy, in: Wilde, Pieter de/Koopmans, Ruud/Merkel, Wolfgang/Strijbis, Oliver/Zürn, Michael (Hrsg.): *The Struggle Over Borders. Cosmopolitanism and Communitarianism*, Cambridge, 207-237.
- Meunier, Sophie* 2017: Integration by Stealth: How the European Union Gained Competence over Foreign Direct Investment, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 55: 3, 593-610.
- Mounk, Yascha* 2018: *The People vs. Democracy. Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge.
- Nanz, Patricia/Steffek, Jens* 2004: Global Governance, Participation and the Public Sphere, in: *Government and Opposition* 4: 1, 314-335.
- Narlikar, Amrita* 2005: *The World Trade Organization. A very short introduction*, Oxford, New York.
- Nonhoff, Martin/Gronau, Jennifer/Nullmeier, Frank/Schneider, Steffen* 2009: Zur Politisierung internationaler Organisationen. Der Fall der G8, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 16: 2, 237-267.
- Patberg, Markus* 2018: *Usurpation und Autorisierung. Konstituierende Gewalt im globalen Zeitalter*, Frankfurt.
- Politi, James* 2018: Donald Trump Threatens to Pull US out of the WTO, in: *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/32e17984-aca2-11e8-89a1-e5de165fa619>; 7.11.2019.

- Polyakova, Alina/Fligstein, Neil 2016: Is European integration causing Europe to become more nationalist? Evidence from the 2007–9 financial crisis, in: *Journal of European Public Policy* 23: 1, 60-83.
- Rauh, Christian 2016: A responsive technocracy? EU politicisation and the consumer policies of the European Commission, Colchester, UK.
- Rauh, Christian/Zürn, Michael 2014: Zur Politisierung der EU in der Krise, in: Heidenreich, Martin (Hrsg.): *Krise der europäischen Vergesellschaftung? Soziologische Perspektiven*, Wiesbaden, 121-145.
- Rauh, Christian/Zürn, Michael 2019: Authority, Politicization, and Alternative Justifications: Endogenous Legitimation Dynamics in Global Economic Governance, in: *Review of International Political Economy*.
- Risse, Thomas 2010: *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca.
- Risse, Thomas (Hrsg.) 2015: *European Public Spheres. Politics Is Back* (Contemporary European politics), Cambridge, New York.
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank 2006: Explaining the constitutionalization of the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 13: 8, 1148-1167.
- Rixen, Thomas/Zangl, Bernhard 2012: Die Politisierung internationaler Institutionen: Legitimation durch Konstitutionalisierung oder durch Souveränität?, in: Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher (Hrsg.): *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*, Baden-Baden, 118-134.
- Rixen, Thomas/Zangl, Bernhard 2013: The politicization of international economic institutions in US public debates, in: *Review of International Organizations* 8, 363-387.
- Scharpf, Fritz W. 2017: De-constitutionalisation and majority rule. A democratic vision for Europe, in: *European Law Journal* 23: 5, 315-334.
- Schimmelfennig, Frank 2014: European Integration in the Euro Crisis: The Limits of Post-functionalism, in: *Journal of European Integration* 36: 3, 321-337.
- Schlipphak, Bernd/Treib, Oliver 2017: Playing the blame game on Brussels: the domestic political effects of EU interventions against democratic backsliding, in: *Journal of European Public Policy* 24: 3, 352-365.
- Schmidt, Vivien A. 2019: Politicization in the EU: between national politics and EU political dynamics, in: *Journal of European Public Policy* 26: 7, 1018-1036.
- Schmidt, Vivien A. i.E. 2020: Europe's Crisis of Legitimacy: Governing by Rules and Ruling by Numbers in the Eurozone, Oxford.
- Schmidtke, Henning 2018: Elite legitimation and delegitimation of international organizations in the media: Patterns and explanations, in: *Review of International Organizations*.
- Séville, Astrid 2018: *Der Sound der Macht. Eine Kritik der dissonanten Herrschaft*, München.
- Szasz, Paul C. 2002: The Security Council Starts Legislating, in: *American Journal of International Law* 96: 4, 901-904.
- Tallberg, Jonas/Sommerer, Thomas/Squatraro, Theresa/Jönsson, Christer 2013: *The Opening Up of International Organizations. Transnational Access in Global Governance*, Cambridge.
- Tallberg, Jonas/Zürn, Michael 2019: The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework, in: *Review of International Organizations*.
- Tomkin, Jonathan 2013: Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy, in: *German Law Journal* 14: 1, 169-190.
- Toute l'Europe 2014: Programme du Front national: sortir de l'Europe, in: <https://www.toutel-europe.eu/actualite/programme-du-front-national-sortir-de-l-europe.html>; 20.7.2019.
- United Nations 2019: Paralysis Constricts Security Council Action in 2018, as Divisions among Permanent Membership Fuel Escalation of Global Tensions, in: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13661.doc.htm>; 23.10.2019.

- White, Jonathan 2019: *Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union*, Oxford.
- Wilde, Pieter de/Koopmans, Ruud/Merkel, Wolfgang/Srijbis, Oliver/Zürn, Michael (Hrsg.) 2019: *The Struggle Over Borders. Cosmopolitanism and Communitarianism*, Cambridge.
- Wilde, Pieter de/Leuphold, Anna/Schmidtke, Henning 2016: Introduction: The Differentiated Politicisation of European Governance, in: *West European Politics* 39: 1, 3-22.
- Wilde, Pieter de/Trenz, Hans-Jörg 2012: Denouncing European integration. Euroscepticism as polity contestation, in: *European Journal of Social Theory* 15: 4, 537-554.
- Wilde, Pieter de/Zürn, Michael 2012: Can the Politicization of European Integration be Reversed?, in: *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50: S1, 137-153.
- Zangl, Bernhard 2006: *Die Internationalisierung der Rechtsstaatlichkeit. Streitbeilegung in GATT und WTO*, Frankfurt am Main.
- Zangl, Bernhard 2008: Judicialization Matters! A Comparison of Dispute Settlement Under GATT and the WTO, in: *International Studies Quarterly* 52: 4, 825-854.
- Zeitlin, Jonathan/Nicoli, Francesco/Laffan, Brigid 2019: Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages, in: *Journal of European Public Policy* 26: 7, 963-976.
- Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt am Main.
- Zürn, Michael 2000: Democratic Governance Beyond the Nation-State: The EU and Other International Institutions, in: *European Journal of International Relations* 6: 2, 183-221.
- Zürn, Michael 2014: The politicization of world politics and its effects. Eight propositions, in: *European Political Science Review* 6: 1, 47-71.
- Zürn, Michael 2018: *A Theory of Global Governance. Authority, Legitimacy, and Contestation*, Oxford.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker-Ehrhardt, Matthias 2012: International authority and its politicization, in: *International Theory* 4: 1, 69-106.
- Zürn, Michael/Ecker-Ehrhardt, Matthias (Hrsg.) 2013: *Die Politisierung der Weltpolitik – Umkämpfte Internationale Institutionen* (Edition Suhrkamp, Band 2659), Berlin.
- Zürn, Michael/Tokhi, Alexandros/Binder, Martin 2017: *The Evolution of International Authority, 1919-2013*. Paper presented at the 113th APSA Annual Meeting in San Francisco, August 31-September 3.